

Kati Leppäkoski

# POLKUJA ERITYISTÄ TUKEA TARVITSEVIEN TOIMEENTULOTUKIASIAKKAIDEN PALVELUUN

Tarkastelussa Kelan ja kunnan yhteistyö

Opinnäytetyö  
Sosionomi (YAMK)

2018



Kaakkois-Suomen  
ammattikorkeakoulu

Tekijä	Tutkinto	Aika
Kati Leppäkoski	Sosionomi (YAMK)	Huhtikuu 2018
<b>Opinnäytetyön nimi</b> Polkuja erityistä tukea tarvitsevien toimeentulotukiasiakkaiden palveluun: Tarkastelussa Kelan ja kunnan yhteistyö		
<b>Toimeksiantaja</b> Kela ja PRO SOS -hanke		
<b>Ohjaaja</b> Tuija Suikkanen-Malin (Xamk), Markku Laatu (Kela), Pirkko Haikara (PRO SOS -hanke)		
<b>Tiivistelmä</b> <p>Opinnäytetyö tarkastelee erityisen tuen tarpeen tunnistamista Kelassa sekä erityisryhmien palvelujen kehittämistä Kelan ja kunnan välillä. Kela ja kunta ovat hioneet yhteistyötään PRO SOS -hankkeessa, joka tähtää heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden palvelun parantamiseen ja uudenlaisen aikuissosiaalityön kehittämiseen. Perustoimeentulotuen siirryttyä kunnista Kelaan on Kelan tehtäväkenttä lähentynyt sosiaalityötä, jossa tulee arvioida toimeentulotukiasiakkaiden tarpeita ja tunnistaa palveluohjauksen onnistumisen haasteita.</p> <p>Työn tavoitteena on selvittää, miten erityisen tuen tarpeessa oleva asiakas tunnistetaan Kelan asiakasvirrasta sekä miten Kelan ja kunnan välistä yhteistyötä tulisi kehittää erityisryhmien toimeentulotuen palveluissa. Teoreettisena viitekehyksenä hyödynnetään tarpeesta ajattelua, jossa palvelun tuottamisen keskiössä on järjestelmän sijaan asiakas.</p> <p>Tutkimus toteutettiin monimenetelmäisenä laadullisena tutkimuksena. Erityisen tuen tarpeen asiakkaiden tunnistamiseksi järjestettiin kunnan ja Kelan edustajille suunnattu oppimiskahvila, jota seurattiin osallistuvalla havainnoinnilla. Kelan ja kunnan yhteistyötä erityisryhmien palvelujen kehittämisessä tutkittiin havainnoimalla paikallisen PRO SOS -hankkeen pilottikokeiluja sekä analysoimalla valtakunnallisessa hankkeessa tuotettuja dokumentteja.</p> <p>Tutkimustulosten mukaan erityisen tuen tarpeen voivat aiheuttaa muun muassa ongelmat kognitiivisessa ajattelussa, mielenterveydessä tai päihteiden käytössä, kommunikoinnin haasteet sekä vaikeus hakea palveluja. Etuuksien hyödyntämättömyys ja rästytyvät vuokrat voivat viestiä laajemmasta tuen tarpeesta. Kela ja kunta tulkitsivat erityisen tuen tarpeessa olevat asiakkaat hieman eri tavalla. Erityisryhmien palvelutarpeen tunnistamiseksi tarvitaan uudenlaisia näkökulmia sekä asiakkaiden tarpeisiin räätälöityjä palvelu- ja asiointitapoja. Palvelujen kehittämisessä tarvitaan organisaatorajat ylittävää ajattelua ja asiakkaan tilanteen moninäkökulmaista arviointia. Lisäksi yhteistyötä voidaan helpottaa huolta mittavilla työvälineillä ja lisäämällä Kelan asiakaspalveluun sosiaalialan koulutusta asiakkaiden tarpeiden tunnistamiseksi. Kelan ja kunnan yhteistyön kehittämisessä tärkeää on myös tiedon saaminen vastapuolen työstä ja käytänteistä. Asiakkaiden tarpeiden kuvaamiseen tarvitaan yhteinen termistö. Lisäksi tarvitaan selkeät pelisäännöt, nopeita viestintäkanavia ja yksilöidysti räätälöityjä palveluja.</p>		
<b>Asiasanat</b> palvelutarpeet, erityinen tuki, toimeentulotuki		

Author	Degree	Time
Kati Leppäkoski	Master of Social Services	April 2018
<b>Thesis title</b>		79 pages
Pathways to better service in social assistance for clients with special needs. Analysis of cooperation between Kela and municipalities.		
<b>Commissioned by</b>		
Kela and PRO SOS -project		
<b>Supervisor</b>		
Tuija Suikkanen-Malin (Xamk), Markku Laatu (Kela), Pirkko Haikara (PRO SOS -hanke)		
<b>Abstract</b>		
<p>This thesis examined ways to identify social assistance clients with special needs and improve the functionality of services for special groups that are provided by Kela and municipalities. Kela and municipalities are currently cooperating in the PRO SOS project that aims to improve the services for the most vulnerable clients and develop new social work for adults. The responsibilities of Kela have become closer to social work where the needs of social assistance clients have to be assessed and challenges in the service management identified.</p> <p>The aim of the study was to analyze how social assistance clients that need special support could be identified from all of Kela's clients, and how cooperation between Kela and municipalities could be developed to meet the needs of these clients.</p> <p>Qualitative mixed methods i.e. participant observation and content analysis were applied in the study. A learning café targeted at representatives of Kela and the municipality was organized to jointly identify the clients with special needs. Cooperation between Kela and the municipality was analyzed based on documents produced by the PRO SOS project.</p> <p>The analysis indicates that the need for special support can be caused by e.g. problems in apprehension or mental health, substance abuse, communication challenges or difficulties in applying for services. Inability to obtain social security benefits and unpaid rents can indicate the need for special support. Differences in the interpretation about clients with special need were found between Kela and the municipality. The Identification of the service needs of special groups requires new perspectives as well as tailored services and flexible ways for running errands. For service development, a way of thinking that transcends organizational boundaries is needed to evaluate clients' situation in a multi-faceted manner. Furthermore, cooperation between Kela and municipalities could be eased by the use of tools that measure concern for clients' needs. Social work training for Kela's customer service staff would enhance the identification of clients' needs. A shared understanding between Kela and municipalities could be built by arranging visits between the organizations. Developing common terminology to describe client's needs is essential. In addition, clear rules, robust communication channels and customized practices are needed.</p>		
<b>Keywords</b>		
social assistance, special support, income support		

# SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	6
2	TUTKIMUSYMPÄRISTÖ JA TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT .....	7
2.1	Toimeentulotuen muuttuminen sosiaalityön välineestä etuudeksi .....	10
2.2	Hajautuneet palvelut vaativat kommunikointikykyä ja toimijuutta.....	11
2.3	Kela osallisena PRO SOS -hankkeessa.....	13
3	TARPEET PALVELUN PERUSTANA .....	14
3.1	Tarveperustainen ajattelu .....	14
3.1.1	Palvelua tarveperusteisesti vai järjestelmälähtöisesti? .....	14
3.1.2	Palveluohjaus ja palvelutarpeen arviointi.....	17
3.1.3	Erityisen tuen tarve ja erityisryhmät asiakkaina .....	18
3.2	Sosiaaliturvan lähtökohdat, keinot, tavoitteet ja haasteet.....	20
4	KELAN ROOLI SOSIAALITURVAN TUOTTAJANA .....	22
4.1	Kelan arvoperusta ja tiimityön merkitys sosiaaliturvassa.....	23
4.2	Palveluneuvojan arviointityökaluna elämäntilanteen kartoitus.....	24
4.3	Palveluneuvojat sosiaalihuoltolain mukaisen tuen tarpeen ja erityisen tuen tarpeen arvioijina.....	26
4.4	Toimeentulotuki .....	29
4.5	Perustoimeentulotuen siirtyminen Kelaan .....	30
4.6	Kehittämishalua asiakasprosesseihin.....	33
5	TUTKIMUKSEN TOTEUTUS .....	35
5.1	Tutkimusongelma ja -kysymykset.....	36
5.2	Tutkimusmetodologiset valinnat .....	37
5.3	Aineistot.....	38
5.3.1	Oppimiskahvila .....	38
5.3.2	Kokoukset ja valtakunnallisessa hankkeessa tuotettu materiaali.....	39
5.4	Menetelmät.....	40
5.4.1	Osallistuva havainnointi.....	40

5.4.2	Oppimiskahvilan osallistuva havainnointi .....	41
5.4.3	Paikallishankkeen palaverien osallistuva havainnointi.....	43
5.4.4	Sisällönanalyysi .....	48
5.4.5	Valtakunnallisen aineiston sisällönanalyysi .....	48
5.5	Aineiston analysointi.....	50
5.6	Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys .....	51
6	TULOKSET .....	53
6.1	Erityisen tuen tarpeessa olevat asiakkaat .....	53
6.2	Työkäytäntöjä ja toimivia palveluprosesseja hiomalla parempaa asiakastuntemusta .....	54
6.3	Työkanavien, pelisääntöjen ja prosessien kehittämistä sekä tiedonkulun esteiden raivaamista.....	55
6.4	Palvelutarpeen arviointi ja käytännöt asiainnien sujumiseksi .....	57
7	YHTEENVETO .....	60
8	POHDINTA.....	62
9	LOPUKSI.....	70
	LÄHTEET .....	72

## 1 JOHDANTO

Perustoimeentulotuen siirryttyä kunnista Kelaan ovat sekä Kelan tehtäväkenttä että asiakkaat olleet muutoksen pyörteessä. Näätäsen ym. (2017) mukaan toimeentulotuen pilkkominen kahden eri järjestelmän välille on lisännyt asiakkaiden pompottelua. Se on myös viivästyttänyt tarveharkintaisen toimeentulotuen käsittelyä ja aiheuttanut mutkia asiakkaiden palvelunsaantiin. Tämä opinnäytetyö tarkastelee erityisen tuen tarpeessa olevien asiakkaiden tunnistamista ja palvelutarpeen arvioinnin riittävyttä toimeentulotukiasiakkaiden moninaisissa tilanteissa. Lisäksi analysoidaan perusturvan palveluketjuja Kelan ja kuntien välisessä *PRO SOS uudenlaista sosiaalityötä yhdessä rakentamassa* -hankkeessa. Tarkoituksena on tunnistaa palveluketjujen pullonkaulat ja löytää niihin käytännönläheisiä ratkaisuja. Laadukkaan palvelun varmistamiseksi osapuolia rohkaistaan keskusteluun, jonka tavoitteena on mutkaton asiakasyhteistyö. Tutkimusta Kelan ja kunnan yhteistyöstä motivoi huoli heikompiensaisten selviytymisestä sosiaaliturvan muuttuvassa palveluympäristössä.

Perustoimeentulotuen siirryttyä Kelan tehtäväksi on asiakkaiden palvelutarpeeseen vastaaminen osoittautunut visaiseksi tehtäväksi. Uuden tehtävän haastavuuteen törmättiin Kelassa jo vuoden 2017 keväällä, sillä hakemukset ruuhkauttivat Kelan pahasti. Sitten ruuhkat ovat tasoittuneet, mutta näköpiiriin ilmaantunut uusia haasteita. Palveluneuvojat ovat huomanneet tekevänsä työtä sosiaalityön rajapinnassa, jossa asiakkaiden sosiaalihuollon tarpeen erottaminen ei olekaan selvää. Asiakkaiden yksilöllisten tarpeiden tunnistaminen jatkuvassa asiakasvirrassa vaatii lujaa ammattitaitoa. (Perustoimeentulotuen Kela-siirto 2017, 28–29.) Toisaalta vain noin 14 prosentilla palveluneuvojista on sosiaalialan koulutus (Kelan tilastot 2017). Haasteita Kelan asiakaspalvelussa työskenteleville palveluneuvojille on aiheuttanut todellisen hädän erottaminen myöhäisestä hakemuksen jättämisestä. Tämä on vaikeuttanut myös sosiaalihuollon palvelujen piiriin ohjaamista. Myös riittämätön järjestelmäkoulutus hakemusten ratkaisemiseksi sekä käsittelyjärjestelmän jäykkyys ja vaikeaselkoisuus ovat hidastaneet hakemusten käsittelyä. (Perustoimeentulotuen Kela-siirto 2017, 28–29.)

Palvelujen käyttäjälähtöinen tarkastelu on paikallaan erityisesti silloin, kun palvelua tarjotaan eri organisaatioiden rajat ylittävänä kokonaisuutena. (Stenvall & Virtanen 2012, 44–49.) Blomgrenin ym. (2016, 135–136) mukaan sosiaalihoitolain mukaiseen palvelutarpeen arviointiin tarvitaan monitoimijuutta, jota ei ratkaista yksin digitaalisia palveluita kehittämällä. Tehtävän moninaisuus ja palvelun käyttäjien hajanaiset valmiudet edellyttävät paitsi käyttäjäkokemuksen hyödyntämistä palvelun suunnittelussa, myös Kelan ja kunnan tiivistä yhteistyötä.

Seuraavassa luvussa avataan tarkemmin tutkimusympäristöä ja tutkimuksen lähtökohtia: toimeentulotuen muutosta, palvelun hajaantumisen aiheuttamia haasteita palvelujen käyttäjille sekä PRO SOS -hanketta. Kolmannessa luvussa esitellään tutkimuksen viitekehyksenä tarveperustainen ajattelu. Neljännessä luvussa pureudutaan Kelan rooliin sosiaaliturvan tuottajana. Viides luku keskittyy tutkimusongelman ja metodologisten valintojen kuvaamiseen. Kuudennessa luvussa tutkimuksen tuloksina nostetaan esiin huomaamatta katveeseen jäävät asiakasryhmät sekä mahdolliset keinot Kelan ja kunnan yhteistyön syventämiseksi. Seitsemäs luku tiivistää tutkimuksen keskeiset tulokset. Kahdeksannessa luvussa tuloksia peilataan viitekehyksenä olevaan tarveperustaiseen ajatteluun sekä esitetään jatkotutkimusideat. Opinnäytetyö päättyy lukuun yhdeksän, jossa tarkastellaan opinnäytetyön merkitystä tutkijan ammatilliselle kasvulle.

## **2 TUTKIMUSYMPÄRISTÖ JA TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT**

Tässä luvussa avataan tutkimusympäristöä ja tutkimuksen lähtökohtia niimeämällä niitä kipukohtia, joita perustoimeentulotuen Kela-siirto nosti esiin. Erityisesti tarkastellaan toimeentulotuen muuttumista sosiaalityön välineestä etuudeksi sekä palvelujen hajaantumisen asettamia haasteita palveluiden käyttäjille. Lisäksi esitellään PRO SOS -hanketta, jonka tarkoituksena on heikommassa asemassa olevien asiakkaiden palveluiden ja uudenlaisen sosiaalityön rakentaminen Kelan, kuntien ja maakuntien kesken.

Blomgren ym. (2016, 45–47) huomauttavat, että jo ennen toimeentulotuen siirtymistä osattiin aavistella, että toimeentulotuen uudelleenorganisointi tulisi ole-

maan suuri muutos asiakkaille. Toimeentulotuen hakeminen ja liitteiden toimitaminen on voimia kuluttavaa, etenkin jaksamisen ollessa heikkoa, ja silloin, kun toimitaan vieraassa palveluympäristössä. Kelan uudellinen, sosiaalityön rajapintaan asettuva rooli viimesijaisen toimeentulotuen tarjoajana edellyttää asiakkaan etuuksien hakemiseen liittyvien riskien huomioimista. Näiden tietojen valossa koen tärkeäksi selvittää, miten palvelutarpeen arviointi Kelassa toteutuu ja kuinka Kelan ja kunnan yhteistyö sujuu haasteellisessa tilanteessa olevien asiakkaiden ketjutetuissa palveluissa.

Yhteistyössä sosiaalitoimen kanssa on myös pohdittava keinoja, miten haasteellisessa tilanteessa olevaa asiakasta voidaan auttaa hänen tarpeisiinsa vastaten. Sosiaalietuuksiin liittyvä neuvonta ja hakemusten täyttämiseen liittyvä ohjaus ovat tutumpi osa palveluneuvojen työnkuvaa. Toimeentulotuen asioinnin lisääntymisen myötä on havaittu, että yhteistyö kunnan sosiaalitoimen kanssa on välttämätöntä, jotta näkökulma sosiaalityön tarpeen arvioinnista vahvistuisi Kelassa. Kelan yhteiskunnallisiin tehtäviin kuuluvat asiakkaiden toimintakyvyn tukeminen, syrjäytymisen ehkäisy ja Kelan vision mukaisen erinomaisen palvelun tarjoaminen yhdenvertaisesti ja vastuullisesti (Kela 2018c).

Heikoimmassa asemassa olevat asiakkaat ovat sekä palveluneuvojan että ratkaisuasiantuntijan työn kannalta kenties vaativimpia ja myös arvoituksellisimpia. Toimeentulotuen Kelaan siirtymisen myötä uhkatilanteet ovat kasvaneet merkittävästi. (Perustoimeentulotuen siirto Kelaan 2017, 27). Erityisen tuen tarpeen asiakkaan kohtaamisessa henkilökohtainen vuorovaikutus korostuu, jotta palvelutilanteessa havaittaisiin tärkeitä viitteitä asiakkaan itsenäisen selviytymisen haasteista. Myös hakemuksen käsittelyn yhteydessä Kelan ratkaisuasiantuntijan tulisi asiakasta näkemättä havaita mahdollinen laajemman tuen tarve. Ymmärrystä asiakkaan tarpeista ei lisää sekään, että ratkaisutyön ja asiakaspalvelun koetaan eriytyneen toisistaan Kelassa (Heinonen 2017). Kelan ja kunnan välisen yhteistyömuotojen kehittämisessä riittää tekemistä myös tulevaisuudessa (Hytönen 2018.)

Kelan ja kunnan organisaatiot eroavat toisistaan merkittävästi. Niiden toimintaa ohjaavat tekijät nousevat usein erilaisesta lainsäädännöstä ja asetuksista. Yhteistyötä toimeentulotuen Kela-siirron valmistelussa on tehty tiiviisti viime



vuosien aikana. Kelan johtaja Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma (2017) korostaa, että kuntien ja Kelan tulee yhdessä ratkaista toimeentulotuen palveluun liittyvät työnjakokysymykset. Yhdessä tulee myös selättää esteet, jotta asiakas saa palveluja joustavasti ja asiakaslähtöisesti, ja ettei asiakasta pallorella eri järjestelmien välissä. Tärkeintä toimeentulotuen työnjaon muutoksessa on yhteinen asiakas, jolle tulee turvata hänen tarpeensa mukaiset palvelut sekä luoda tiivis yhteys sekä asiakkaan että viranomaisten kesken. Lyhdyn ja Nietolan (2015, 157) mukaan asiakkaiden palvelujen tarve moniammatilliselle erityisosaamiselle on kasvanut viime aikoina. Parhaimmillaan asiakkaan osallistuminen häntä itseään koskevien asioiden ratkaisemiseen lisää yhteistyön tuoksellisuutta.

Organisaatorajojen määrittely on haastavaa asiakkaille ja toisinaan myös organisaatioiden työntekijöille (Kolkka ym. 2009, 100–114). Hytösen (2016) mukaan Kunnan ja Kelan välinen työnjakovastuu on määriteltä laissa. Kela organisoii itsenäisesti perustoimeentulotukeen liittyvät vastuutehtävät. Kunnan järjestämistä vastuulla on täydentävän toimeentulotuen käsittely. Tämän ohella kunnat kantavat päävastuun sosiaalityön palvelujen organisoinnista. Käytännön toimeentulotukityössä lainsäädännöllä määriteltyn työnjakoon jäänee jonkin verran tulkinnanvaraa. Erityisen tärkeää on löytää yhteiset pelisäännöt, toimintamallit ja käytännöt tilanteisiin, jotta oikeat asiakkaat ohjautuvat sosiaalihuollon palvelujen piiriin.

Terveys- ja hyvinvointierot ovat yhdessä tuloerojen kanssa kasvaneet nopeasti 1990-luvun puolivälistä lähtien. Sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän hajanaisuus ja vaikeaselkoisuus heikentää erityisesti heikommassa asemassa olevien ihmisten perusoikeuksien toteutumista. Tutkimusten mukaan mielen-terveys- ja päihdeongelmat rajaavat ihmisten mahdollisuuksia päästä palvelujen piiriin, ja vakavat somaattiset sairaudet jäävät usein tunnistamatta. Tämä vaikuttaa kyseisten henkilöiden elämäntilanteeseen ja -kulkuun rapauttamalla heidän toimeentuloansa. Sosiaaliturvajärjestelmä edellyttää lääkärinlausuntoja, joita terveydenhuolto saattaa jättää laatimatta johtuen siitä, että hakijalla ei ole työnantajaa tai asemaa yhteiskunnassa. Ajantasaisten lääkärinlausuntojen puuttumisen vuoksi myöskään eläkettä tai sairaspäiväraha-oikeutta ei voida selvittää, sillä nämä asiakirjat ovat ratkaisevia etuuden selvittämisessä. (Huvinen ym. 2014, 32–39.) Arjen sujuvuuden ja hyvinvoinnin kannalta yksittäisten

virkaileijoiden teoilla tai tekemättä jättämisillä voi olla suuri merkitys (Blomgren ym. 2016, 70).

## **2.1 Toimeentulotuen muuttuminen sosiaalityön välineestä etuudeksi**

Kelan toiminnan merkitys ihmisten instituutionaalisenä turvaverkkona on korostunut entisestään perustoimeentulotuen siirryttyä kunnilta Kelalle 1.1.2017. Toimeentulotukilakia muutettaessa Kelan hoidettavaksi siirrettiin vain perustoimeentulotuen myöntäminen ja maksaminen. Kela ratkaisee oikeuden perustoimeentulotukeen hakemuksen perusteella. Hakemukset ehkäisevästä ja täydentävästä toimeentulotuesta Kela siirtää hakijan pyynnöstä kuntaan ratkaistavaksi sähköisen etuustietojärjestelmän, Kelmun, kautta. Kelmua käytetään myös täydentävän ja ehkäisevän tuen hakemuksen välittämisessä sekä sosiaalihuollon tarpeen ja perusosan alentamisen ilmaisemiseen. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen käsittelyn edellytys kunnassa on, että perustoimeentulotuki on samalta ajalta ratkaistu. Kelmu-järjestelmä toimii yksisuuntaisena tiedonvälityskanavana Kelasta kuntaan. (Eduskunta 2016.)

Toimeentulotukisiirtoa on perusteltu kustannusten säästöillä, yhdenvertaisuuden lisääntymisellä, runsastuvina palvelukanavina (Kela 2016b), alikäytön vähenemisellä ja viitaten Kelan tehokkaisiin tietojärjestelmiin (Eronen ym. 2016, 20–21). Kunnissa päävastuun toimeentulotuen käsittelystä ovat kantaneet etuuskäsittelijät (Blomgren ym. 2016, 119–124). Toimeentulotuen käsittelyä Kelassa onkin kritisoitu matemaattiseksi tulojen ja menojen erotukseksi, jossa asiakas jää vaille palvelua ja kokonaistilanteen huomioimista (Sosiaalinen tekijä 2014).

Onkin niin, ettei läheskään kaikkia toimeentulotuen hakijoita voi pitää syrjäytyneinä tai edes syrjäytymisvaarassa olevina. Kuitenkin enemmän huomiota on kiinnitettävä sellaisiin hakijoihin ja tilanteisiin, joissa teknistaloudellinen lähestymistapa toimeentulotukeen on riittämätön. Tämä edellyttää syrjäytymisen monimuotoisen ilmiön ymmärtämistä.

Kelan tutkija Ylikännö (2017) kuvasi kärjistäen toimeentulotuen toimeenpanon uudistamista *yhdessä yössä tapahtuneeksi siirroksi, jossa sosiaalihuollon tukimuotoinen työ muunnettiin pienen putken kautta etuuspäätöksiä tuottavaan*

*muotoon*. Kelaan siirtyi osa sosiaalihuoltoa sen sijaan, että tarveharkintainen toimeentulotuki olisi muuttunut sosiaaliturvaetuudeksi. Projektin suuret mittasuhteet yhdistettynä aivan uudenaikaiseen viimesijaisen taloudellisen turvan käsitteeseen saartoivat siirron kohteena olleet asiakkaat tukaliin tilanteisiin. (Saikkonen 2017a.) Asiakkaan kokemus Kelan ja sosiaalitoimen välillä pallottelusta ei anna kuvaa hyvin hallitusta muutoksesta. Yksin etuuspäätöksen saaminen ei riitä ratkaisemaan kaikkien asiakkaiden haasteita.

Kuntien sosiaalityö on joutunut perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen pohtimaan uudelleen rooliaan. Uudenlaista orientaatiota asettaa sosiaalihuoltolain (30.12.2014/1301) mukainen vaatimus vastata asiakkaiden tarpeisiin. Sosiaalityön on löydettävä asiakaskuntansa myös Kela-siirron jälkeen ja kehitettävä roolinsa mukaisia malleja asiakkaiden tarpeiden kohtaamiseen. Sosiaalityössä on kehitettävä erityisesti nuoriin kohdistuvia interventioita, sillä nuoret saattavat elää pitkäänkin toimeentulotuen varassa ilman kuntoutuksellisia palveluja. Palveluja löytyy, mutta kuinka niihin saadaan ohjattua oikeat asiakkaat, on suurempi kysymys. (Blomgren ym. 2016, 132–135.)

## **2.2 Hajautuneet palvelut vaativat kommunikointikykyä ja toimijuutta**

Erik Allardtin (1976) kehittämän resurssipohjaisen teorian mukaan hyvinvointi muodostuu *elintasosta (having)*, *yhteisyyssuhteista (loving)* ja *itsensä toteuttamisesta (being)*. Resurssit syntyvät laadukkaista sosiaalisista suhteista, joiden vaikutuksesta muut tarpeet voivat tulla tyydytetyiksi (Allardt 1976, Saaren 2011, 43–44 mukaan). Amartya Sen (1993) korostaa hyvinvoinnin keskeisenä ulottuvuutena ihmisen kykyä hyödyntää käytettävissä olevia resurssejaan ja toimintavapauttaan (Sen 1993, Saaren 2011, 48–50 mukaan).

Metsävainio on keskittynyt pro gradu -tutkielmassaan (2013) sosiaalisen toimintakyvyn tutkimiseen. Metsävainion (2013, 10) mukaan Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on vuonna 2002 määritellyt *sosiaalisen toimintakyvyn* sosiaalityön ammatillisen toiminnan ja sosiaalityön tieteenalan näkökulmasta *ihmisen kyvyksi selviytyä arkipäivän välttämättömistä toiminnoista sekä vuorovaikutussuhteista ja niistä rooleista, jotka hänellä on omassa toimintaympäristössään*. Metsävainio (2013, 10–11) arvioi, että mielenterveyskuntoutujilla ja

muilla marginaaliryhmillä sekä pienryhmäopetuksessa olevilla nuorilla on vaikeuksia sosiaalisen toimintakyvyn alueella. Tätä hän perustelee tuen tarpeella ihmissuhteiden solmimisessa ja ylläpitämisessä sekä arjesta selviytymisessä.

Palveluiden pirstoutuminen uhkaa toimeentulotukiuudistuksessa erityisesti heikompiosaisten asemaa, sillä heidän riskinä on palvelujen piiristä putoaminen (Kolkka ym. 2009, 100–114; Blomgren ym. 2016, 61). Vajaakuntoisten ja monenlaisten haasteiden ristitulella elävien asiakkaiden selviytyminen Kelan asiakaspalvelussa on ajankohtainen aihe, jossa Kelan ja sosiaalitoimen välisen keskustelun asiakkaan toimintakyvystä tulee olla tiivistä. Sähköinen asiointi lisää sujuvuutta ja sujuvuus taas mahdollistavaa arjen ennakkointia. Nämä taidot edesauttavat toimijuutta ja vahvistavat ennakkoinnin kautta pystyvyyden tunnetta. (Kaartinen ym. 2017, 15–16.) Asiakkailla, joilta nämä taidot puuttuvat tai jotka jostain syystä eivät pysty omatoimisesti asioimaan ilman kohtuuttomia haasteita, on lisääntynyt riski velkaantua ja tippua Kela-siirrossa kahden luukun väliin. Avunsaannin vähenemiseen liittyvä riski todetaan myös Terveystieteen ja hyvinvoinnin laitoksen teettämässä tutkimuksessa. (Blomgren ym. 2016, 61.)

Roivainen (2008, 278–281) katsoo, että sosiaalipalvelujen rakennetta tulisi ulottaa yksilökohtaisesta väliintulosta kohti yhteisöllisiä väliintuloja. Tällaista toimintaa harjoitetaan jo kolmannen sektorin asukastuvilla, jossa kunnallisen sosiaalityön roolina on toiminnan koordinointi. Roivainen näkee sosiaalityön esiintyvän tulevaisuudessa entistä vahvemmin kansalaisjärjestöjen ja kulttuuritoimen kumppanina. Uusyhteisöllisissä vertaisverkostoissa toiminta erilaisten ryhmien välillä perustuu samuuteen ja yhteiseen tavoitteeseen kuntoutua, työllistyä ja hallita elämäänsä. Vertaisverkostoihin perustuva sosiaalityö voitaisiin toteuttaa eri toimijoiden toteuttamina yhteisöllisinä väliintuloina, joiden tavoitteena on saumaton asiakasprosessi.

Hargie (2006) tarkasteli tutkimustuloksia ihmissuhdetaidoista suhteessa elämänlaatuun. Ihmisen kommunikointikyky näyttäytyi keskeisenä seikkana taidoissa rakentaa sosiaalista maailmaa. Yhteiskunnan monimutkaisuus ja kehitys asettavat vuorovaikutustaitojen osaamisen ratkaisevaksi seikaksi erityi-

sesti kasvokkain tapahtuvassa työssä kuten sosiaalityössä. Yhteisen ymmärryksen synnyttämisessä käsitteiden sisällöllinen hallinta korostuu erityisesti kohdattaessa avun ja tuen tarpeessa olevia ihmisiä. (Metsävainio 2013, 32.)

### **2.3 Kela osallisena PRO SOS -hankkeessa**

Tutkimus on toteutettu Kelan kumppanuusyhteistyötä tekevän valtakunnallisen PRO SOS -hankkeen kontekstissa. Uudenlaista sosiaalityötä yhdessä rakentamassa -hanke tähtää heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden palvelujen ja uudenlaisen sosiaalityön rakentamiseen Kelan, kuntien ja maakuntien kesken. (Perustoimeentulotuen siirto...2017). Aloitteen Kelan ja kunnan välisen yhteistyön tiivistämisestä on tehnyt Kuntaliitto. Hanke sijoittuu ajanjaksolle 1.8.2016 – 31.12.2018. Sitä johtaa SoNet Botnia ja hallinnoi Seinäjoen ammattikorkeakoulu. Hanketta rahoittaa Euroopan sosiaalirahasto ESR, Kuntaliitto ja osallistuvat 94 kuntaa. Valtakunnallisen PRO SOS -hankkeen tavoitteena on selkeyttää ja vahvistaa sosiaalityön asemaa sote-uudistuksessa, sekä varmistaa sosiaalityön asiakaslähtöisyys ja vaikuttavuus. (Haikara 2017.)

Hanke on jaettu seitsemään osahankkeeseen. Kaakkois-Suomen osahankkeen tavoitteena on vahvistaa monialaista yhteistyötä palvelutarpeen arvioinnissa ja asiakassuunnitelmien laatimisessa. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa eri toimijoiden välistä vuoropuhelua ja tiedonkulkua sekä varmistaa asiakkaan mukana olo. (Socom 2016.)

Eduskunnan esityksestä Kuntaliiton ja Kelan varhaisempi työ aloitettiin hyvissä ajoin ennen Kela-siirtoa. PRO SOS -hankkeen käynnistyessä valtakunnallisesti 2014 Kela-siirron vaikutukset sosiaalityöhön sekä Kela-kuntayhteistyö nostettiin hankkeen yhdeksi kehitysteemaksi. (Socom 2016.) Etelä-Karjalassa PRO SOS -hanke aloitti toimintansa 2016, ja varsinainen yhteistyö palvelijärjestelyin aloitettiin vuonna 2017. Pilottityöskentely on yhteiskehittämisen käytännönläheistä toimintaa, joka aloitettiin Etelä-Karjalassa syksyllä 2017. Yhteistyössä pilottikokeiluilla pyritään tunnistamaan osaamista, selkiyttämään työnjakoa ja kehittämään ratkaisuja yhteistyön ongelmakohtiin.

PRO SOS -hankkeen toimintaa tarkastelemalla on päästy näkemään läheltä, kuinka monialaista yhteistyötä tehdään ja millaisia työnjaollisia kysymyksiä

matkan varrella on pohdittu. Yhteistyöltä odotetaan herkkyyttä, jotta palvelujen pariin löytäisivät myös ne, jotka ovat vaarassa pudota vielä paikkaansa hakevan palveluverkon läpi.

### 3 TARPEET PALVELUN PERUSTANA

Tämä luku syventyy pohtimaan peruslähtökohtia, joita tulisi huomioida palvelujen suunnittelussa. Tutkimuksen viitekehyksenä esitellään tarveperustainen ajattelu, joka on myös sosiaalihuoltolain perusta. Sen käytännön toimeenpanokeinoina kuvataan palveluohjausta ja palvelutarpeen arviointia. Luvun lopuksi määritellään erityisen tuen tarpeen asiakkaat ja esitellään sosiaaliturvan kokonaisuus.

#### 3.1 Tarveperustainen ajattelu

Tarveperustainen ajattelu on sosiaalihuoltolain perusta, ja sillä tähdätään asiakkaan aseman vahvistamiseen ja palvelujen turvaamiseen. Tarveperustaisessa työskentelyssä keskiössä on asiakas, ei järjestelmä. **Sosiaalihuolto-laissa** määritellään ne tuen tarpeet, joihin sosiaalipalvelujen tulee vastata. Asiakkaan jokaiseen tarpeeseen tulee vastata ja se on mahdollista useammalla eri palvelulla. Asiakkaalla on oikeus muun muassa välttämättömän huolenpidon ja toimeentulon turvaamiseen sekä lapsen terveyteen ja kehitykseen vastaamiseen tarkoitettuihin palveluihin. Sosiaalihuoltolaki on tarkoitettu turvaamaan palveluja niitä tarvitseville henkilöille ominaisuuksista tai vammoista riippumatta. Laki koskee sosiaalipalveluja, toimeentulotukea, sosiaaliavustuksia ja niihin liittyviä toimintoja. Tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä sekä edistää osallisuutta ja torjua sosiaalista syrjäytymistä. (Hämeen-Anttila 2017, 199–207.)

##### 3.1.1 Palvelua tarveperusteisesti vai järjestelmälähtöisesti?

Palvelun keskeinen tavoite on pyrkiä vastaamaan asiakkaan tarpeeseen. Palveluja tuotetaan hyödykkeiden, fyysisten resurssien ja systeemien välillä. (Stenvall & Virtanen 2012, 44–49.) Käytännössä heikon toimintakyvyn omaava asiakas kohtaa kuitenkin julkisen palvelun piiriin pyrkiessään monia

kynnyksiä. Palveluun pääsyn esteenä voi toimia esimerkiksi vahtimestarien toiminta. Asiakkaiden kokemusten mukaan organisaatioiden jäykät säännöt ja määräykset aiheuttavat pahimmillaan asiakkaille joustamattomuuden vuoksi pois käännättämistä. Viranomaiset pyrkivät hillitsemään asiakkaiden toistuvaa palveluihin hakeutumista jopa siten, että asiakas jätetään vaille tarvitsemaansa vastaanottoaikaa julkisissa palveluissa. Tällainen kohtelu nostattaa asiakkaissa epäoikeudenmukaisuuden ja yhteiskunnan hylkäämisen kokemuksia, jotka romuttavat luottamuksen viranomaisiin. (Blomgren ym. 2016, 42–43.)

Syrjäytymisteemaan kytkeytyvässä Terveiden ja hyvinvoinninlaitoksen hankkeessa ”Nuoret ja palvelujärjestelmä” tarkasteltiin nuorten syrjäytymisen kustannuksia kuntataloudelle sekä nuorten kokemuksia palvelujärjestelmästä erityisesti palvelujen vaikuttavuuden näkökulmasta. Tutkimus löysi puutteita palvelujärjestelmien toimivuudessa. Esimerkiksi alentuneesta toimintakyvystä kärsivä, opiskeluihinsa tai työhönsä kykenemätön nuori ei tullut kohdatuksi palveluissa. Samaa koettiin myös nuorten syrjäytymisen vastaisessa työskentelymallissa, jossa nuorille tarjottiin työpaikkojen sijaan heidän tarpeisiinsa sopimattomia työharjoittelupaikkoja. Tarpeiden yksilöllinen huomioiminen olisi tutkimuksen mukaan ehkäissyt syrjäytymistä. Erityisesti syrjäytymisvaarassa olevien nuorten kokemuksissa nousi esiin selkeä tarve yhden luukun palveluille ja varhaiselle interventiolle. Varhaisen puuttumisen mallissa tulisi keskittyä hyvinvoinnin vahvistamiseen ja mielenterveyden edistämiseen. Se tarjoaisi nuorille paremman vaihtoehdon sanktioiden ja kurssitusten tavoin tapahtuvan aktivoinnin sijasta sekä hillitsisi merkittävästi yhteiskunnalle syrjäytymisestä aiheutuvia kustannuksia. Järjestelmien keskinäinen reaktiokyky suhteessa nuorten tilanteessa tapahtuviin muutoksiin osoittaa kohtuuttoman paljon puutteita nuorten tarpeisiin nähden. (Aaltonen ym. 2015, 130–133.)

Sosiaali- ja terveystalouden tuottajat ovat alkaneet korostaa kokemusasiantuntijuutta palvelujen kehittämisessä sekä asiakaskokemuksen huomioimisen tarvetta (Hämeenaho 2016, 3–4; Blomgren ym. 2016, 71–73). Blomgrenin ym. (2016, 41–43) artikkelissa *Asiakkaat julkisissa palveluissa* tutkijat selvittivät sosiaalipalveluja käyttäneiden ihmisten kokemuksia etuuksien hakemisesta ja kunnan palveluiden käytöstä ja toimivuudesta. Samalla tutkittiin perustoimeentulotuen Kela-siirtoon liittyviä odotuksia ja kehittämisajatuksia. Tutkimuksen

mukaan asiakaskokemuksen huomioiminen on välttämätöntä heikko-osaisen ihmisen palveluntarpeen kannalta.

Blomgrenin ym. (2016, 66–73) mukaan julkisiin palveluihin liittyviin kokemuksiin perustuva tutkimus osoitti, että sosiaalipalveluiden parantamiseksi tulisi nimetä henkilökohtaisia vastuutyöntekijöitä. Erityisesti mielenterveyden järkkyydessä tarvittaisiin kokonaistilanteen vastuunottajaa tarpeenmukaisiin palveluihin ohjaamisen jälkeen. Asiakkaiden kokemukset osoittivat, että kokonaisvaltainen vastuu palvelujen koordinoinnista ja kantamisesta jäi asiakkaiden omille harteille viranomaisten hoitaessa kukin vain yhtä asiaa. Etuuksia ja palveluita käyttäneiden kokemusta tulisi hyödyntää nykyistä enemmän jo uudistusten suunnitteluvaiheessa.

Tutkijat Ylikännö ja Saikkonen (2017) nostivat keskusteluun sosiaalibarometrin (2016) Kela-siirron tuloksista huolen siitä, että julkisen sektorin palvelut eivät taivu ihmiselämän tarpeeseen. Itä-Suomen yliopiston projektitutkija Hujala (2018) esitti huolen monisairaiden, moniongelmaisten ja erityistä tukea tarvitsevien palvelujen järjestämisestä sote-uudistuksen lähestyessä. Hyväkään palvelusuunnitelma ei taivu hänen arvionsa mukaan paljon tukea tarvitsevien ihmisten yksilöllisten ongelmavyyhtien selvittelyyn. Palvelut tulisikin räätälöidä asiakkaiden tilanteisiin yksilöidysti.

Innovaatiotutkimuksissa on havaittu, että palvelujen käyttäjillä (asiakkaat) on sellaista hyödyntämätöntä osaamista, joka tuotteiden ja palveluiden kehittäjiltä puuttuu. Kehittäjän ja käyttäjän yhteistyössä käyttäjän kokemuksia hyödynnetään kehittämisen perustana ottamalla käyttäjä mukaan suunnitteluun ja ideointiin. Syvällisempää tietoa etsittäessä käyttäjää lähestytään havainnoinnin ja haastattelun keinoin heidän omassa ympäristössään. Asiakkaiden tarpeista ja käyttöympäristöstä tuotettu tieto yhdistetään palveluiden tuottajien tietoon palveluympäristöstä ja ratkaisuksista. Näin vuorovaikutuksellisuudesta muodostuu asiakaslähtöisen kehittämisen peruselementti. (Virtanen ym. 2011, 48–61.) Asiakaslähtöisen kehittämisen tavoittelemisen asiakastyössä edellyttää toimintakulttuurisia muutoksia vahvan hierarkian omaavissa organisaatioissa (Hämeenaho 2016, 15).



### 3.1.2 Palveluohjaus ja palvelutarpeen arviointi

Julkiset asiakaspalvelujärjestelmät on kehitetty toimimaan tarkkarajaisten ongelmien ratkaisemiseen. Haasteellisemmassa, monien tahojen verkostotyötä vaativassa tilanteessa voi syntyä ongelmia silloin, kun tulee tarve nimetä vastuuhenkilö hoitamaan asiaa. Tilanne voi kulminoitua asiakkaan moniulotteisten ongelmien kautta yhteistyöongelmiin eri palvelujärjestelmien välillä. Osin tästä syystä palvelut eivät kohdennu niitä eniten tarvitseville. Tällöin vaille apua jäävät kaikkein vaikeimmassa tilanteessa olevat asiakkaat. (Suominen & Tuominen 2007, 45, 51–52.)

Monimutkaistuivat ja globalisoituvat toimintaympäristöt ovat osoittaneet, että kulttuurit eivät ole selvärajaisia tai muuttumattomia. Siksi myös palvelutarjonnan on pysyttävä kehityksessä mukana huomioimalla nämä muutokset toimintaympäristöissä. Erilaisten työ- ja toimintakulttuurien rikkaus tulisi ottaa palveluiden järjestämisen ja niitä tuottavien työntekijöiden ohjaamisen kehittämisen lähtökohdaksi. Palvelutarpeen riittävän laaja ja moniammatillinen arviointiryhmä edistäisi asiakkaiden palvelutarpeiden ymmärretyksi tuloa. Ohjauksellinen toiminta on vahvasti monikerroksinen ja -kulttuurinen ilmiö. Kulttuurierot, erilaiset lähtökohdat asiakkaiden ja ohjaajien kesken sekä vallan käyttö asetavat haasteita ohjaustyölle. (Nykänen 2013, 143–144.)

Palveluohjauksen (PO) ”case management” -määritelmät vaihtelevat merkittävästi riippuen siitä, mitä sillä ensisijaisesti halutaan kuvata. Palveluohjaus on monenlaisiin asiakastyön tilanteisiin soveltuva menetelmä, jossa korostetaan palveluohjaajan ja asiakkaan vuorovaikutusta. Sen avulla määritetään asiakkaiden yksilölliset voimavarat ja palvelutarpeet sekä räätälöidään asiakkaan tarpeisiin parhaiten vastaavat työtavat, tavoitteet ja tuki. Palveluohjauksen avulla on yritetty löytää ratkaisua pirstaleiseen auttamisjärjestelmään. Palveluohjauksessa viranomaiset valjastavat asiakkaan voimavarat hänen omaan käyttöönsä. Palveluohjauksen ydin on inhimillisessä kohtaamisessa, joka luo puitteet asiakkaan ja työntekijän luottamukselliselle ja avoimelle keskustelulle. Parhaimmillaan vuorovaikutus on yhdessä oivaltamista ja oppimista. (Suominen & Tuominen 2007, 5–7, 13.)

Palveluohjauksen apuvälineenä voidaan käyttää esimerkiksi lomakkeita tai kartoitusta. Kartoitus on interventio (väliintulo) ja lomakkeen avulla asiakasta ja hänen toiminnastaan voidaan saada arvokasta tietoa. Palveluohjauslomakkeen avulla ei kuitenkaan sitouta asiakasta aktiiviseen rooliin, jos tarve kartoitusta ei nähdä hänen omista tarpeistaan. (Suominen & Tuominen 2007, 71.)

### 3.1.3 Erityisen tuen tarve ja erityisryhmät asiakkaina

Sosiaalihuoltolain 1. luvun 3. §:n 3. mom. mukaan *henkilö tarvitsee erityistä tukea, jos hänellä on erityisiä vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemiaan sosiaali- ja terveyspalveluja esimerkiksi psyykkisen tai kognitiivisen vamman, sairauden, päihteiden ongelmallisen käytön tai monen muun ongelman yhtäaikaisen tarpeen vuoksi. Erityisen tuen tarpeessa voi olla myös lapsi, jonka kasvuolosuhteet vaarantavat tai eivät turvaa lapsen terveyttä tai kehitystä tai joka itse käyttäytymisellään vaarantaa terveyttään tai kehitystään.*

Syrjäytymisen riski kasvaa erityisesti niiden erityisryhmien kohdalla, joiden toimijuutta varjostaa sairaus, vika tai vamma. Vammaisena syntyminen rajaa työllistymistä työmarkkinoille, joka puolestaan aiheuttaa taloudellisia haasteita. (Kolkka ym. 2009, 100–114.) YK:n vammaissopimuksessa on määritelty vammaiseksi henkilö, jolla on *sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, jonka vuorovaikutus erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa* (Gustafsson 2010, Vuorennon & Franz-Koiviston 2016, 104 mukaan).

Erityisen tuen tarve ei ole kuitenkaan sidottu diagnoosiin tai vammaan. Se voi muodostua esimerkiksi tilanteessa, jossa palvelun käyttäjällä yhdistyy traumaattiseen kokemukseen kielitaidon puute tai toimintakykyä alentaa usea sairaus, uupumus tai haaste päästä tarvittavien palvelujen piiriin. Korkea ikä ei yksistään aiheuta erityisen tuen tarvetta. Asiantuntijayhteistyö erityisen tuen tarpeesta vastaavan viranomaisen ja muiden viranomaisten välillä on keskeistä asiakkaan haasteiden ratkaisemisessa. (Lähteinen & Hämeen-Anttila 2016, 71–73.)

Etnisen ja kulttuurisen moninaisuuden lisääntyminen Suomessa on nostanut keskusteluun maahanmuuton vaikutukset julkiseen palvelujärjestelmään. Oikeuksia julkisessa palvelujärjestelmässä ohjaavat muun muassa kielilaki (423/2003), laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) sekä laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000). Nämä lait takaavat mahdollisuuden oman kielen käyttämiseen (oikeus tulkkaukseen ja kääntämiseen) viranomaisten kanssa asioitaessa. (Vuorento & Franz-Koivisto 2016, 104–108.)

Palvelujärjestelmän monimutkaisuus ja hajanaisuus näyttäytyvät haastavana paitsi maahanmuuttajille, myös monelle syntyperältään suomalaisille. Alentunut sosiaalinen toimintakyky lisää riskiä pudota palvelujärjestelmän ulkopuolelle, mikäli henkilön lähipiirissä ei ole taitoa etsiä palveluita tai turva-verkko puuttuu kokonaan. Asiakkaan muistiongelma, lievä kehitysvamma, tai oppimisvaikeus voi jäädä havaitsematta ja diagnosoimatta, mikäli asiakkaalla ja hoidosta vastaavalla ei ole yhteistä kieltä. Lisäksi monet tutkimukset osoittavat, että terveyttä ja sairautta käsitellään ja koetaan eri kulttuureissa eri tavoin riippuen arvoista ja uskomuksista. Nämä kulttuuriset seikat vaikuttavat myös avun hakemiseen ja sen vastaanottamiseen. (Vuorento & Franz-Koivisto 2016, 110–112.)

Oppimisvaikeuksista luki- ja tarkkaavuuden sekä oman toiminnan ohjaamisen liittyvät vaikeudet oikeuttavat erityiseen tukeen lapsuudessa. Toisaalta ne aiheuttavat merkittäviä haasteita myös nuoruudessa ja aikuisuudessa. Luki- ja tarkkaavuusvaikeuksista kärsivillä esimerkiksi päihteiden väärinkäyttö, mielen-terveysongelmat, työttömyys ja asunnottomuus ovat muuta väestöä yleisempiä. Tunnistamaton oppimisvaikeus voi syrjäyttää ja vaikuttaa jopa mielenterveysongelmien, työttömyyden tai rikosten taustalla. Oppimisvaikeuksien vahva kytkös syrjäytymiseen luo tarvetta uudenlaisten tunnistamismallien kehittämiseen syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja varhaisen avun järjestämiseksi. (Gullman 2014, 52–61.)

### 3.2 Sosiaaliturvan lähtökohdat, keinot, tavoitteet ja haasteet

Ihalaisen ja Kettusen (2016, 32–33) mukaan sosiaaliturvaa säädellään sosiaalipolitiikan, yhteiskuntapolitiikan ja hyvinvointipolitiikan lähtökohdista. Sosiaalipolitiikkaa pidetään nykyisin kaikkia kansalaisia koskevana toimintana, kun aiemmin sen katsottiin tähtäävän heikompiensaisten auttamistoimintaan. Vahvaan julkisen sektorin rooliin perustuvaa sosiaaliturvaa kohtaan on kohdistettu kritiikkiä sen yhteiskunnan jäseniä passivoivasta vaikutuksesta. Toimivaa ja sopivan suuruista sosiaaliturvaa pidetään kuitenkin sekä yksilön että yhteiskunnan etuna. (Hiilamo ym. 2012, 54). Sosiaaliturvan siirtyminen kunnilta maakunnille 1.1.2020 alkaen asettaa sosiaali- ja terveystalouden toimintarakenteet ja käytänteet uudelleen arvioitavaksi (Kananoja 2017, 31).

Sosiaaliturva pyrkii vahvistamaan hyvän terveyden ja toimintakyvyn edellytyksiä terveellisessä elinympäristössä. Tavoitteita ovat myös tuloerojen vähentäminen, kohtuullisen toimeentulon takaaminen sosiaalisten riskien varalle sekä ihmisten elämänhallinnan vahvistaminen. Sosiaaliturva jaetaan nykyisin sosiaali- ja terveystalouteen ja toimeentuloturvaan. Toimeentuloturvan tarkoitus on turvata talous sosiaalisten riskien varalta (mm. työkyvyttömyys, vanhuus ja työttömyys). Vähimmäisturvasta huolehtii Kela. (Ihalainen & Kettunen 2016, 32–35.)

Sosiaalipalveluiksi kutsutaan kunnan järjestämiä palveluja, joilla tuetaan henkilön ja perheen arjessa selviytymistä. Sosiaalihuoltolain henki painottaa asiakkaan ja perheiden tarpeista lähtevää toimintaa, asiakaskeskeisyyttä. Sosiaalipalvelujen piiriin kuuluvat muun muassa asumiseen liittyvän tuen tarve, taloudellinen tuki, päihteiden ongelmakäytöstä, mielenterveysongelmasta ja muusta sairaudesta, vammasta tai ikääntymisestä aiheutuva tuen tarve sekä muu kognitiiviseen, fyysiseen tai psyykkiseen toimintakykyyn liittyvä tuen tarve sekä sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi tarkoitettu tuki. Palveluihin on oikeus määrärahojen asettamissa rajoissa. Niiden järjestämisessä hakemisen helppoutta pidetään olennaisen tärkeänä. (Ihalainen & Kettunen 2016, 32–35.)

Sosiaalityö pyrkii tukemaan ihmisten selviytymiskeinoja ja voimavaroja erilaisissa elämän haasteissa ja kriiseissä. Sosiaalityö pyrkii myös ymmärtämään

seikkoja, jotka vaikuttavat ulkopuolisuuden kokemiseen, toiseuteen ja arkielämän murtumiseen. (Forsberg 2002, 107.) Blomgren ym. (2016, 119–120) kiteyttävät sosiaalihuollon tavoitteeksi asiakkaan materiaalsen ja hengellissielullisen tukemisen. Jälkimmäisellä tavoitellaan muutoksen käynnistämistä, mikä auttaa asiakkaan ongelmien määrittelyä ja edistää niiden ratkaisua. Sosiaalityön menetelmistä Sayed (2015, 12–22) mainitsee asiakaskeskeisen ohjauksen, ratkaisukeskeisen ja voimavarakeskeisen ohjauksen, sosiodynaamisen ohjauksen, narratiivisen ohjauksen ja monikulttuurisen ohjauksen. Ohjausmenetelmien erot liittyvät asiakkaan avun tarpeen ja asiakastyön tavoitteiden määrittelyyn sekä siihen, kuinka ohjaustavoitteisiin pyritään prosessin aikana.

Sosiaalinen osallisuus voidaan nähdä sellaisina yhteiskunnallisina rakenteellisinä olosuhteina, joissa osallistumisen mahdollisuudet ovat optimaaliset ja syrjäytymisen riskit vähäiset. Osallisuus erilaisissa suhteissa, organisaatioissa ja rakenteissa mahdollistavat yhdenvertaisuuden, tasa-arvoisen kohtelun ja oikeuksien toteutumisen. (Järvikoski & Härkäpää 2011, 147–153.) Sosiaalinen osallisuus vähentää sosiaalihuoltolain 1.§:n mukaan eriarvoisuutta (Kananoja 2017, 29–30). Ihmisen luokse jalkautuva sosiaalinen tuki kasvattaa kysyntää heikompiensaisten elämässä. Matalan kynnyksen toiminnalle on tunnusomaista ”ihminen edellä” -lähestymistapa. Tämän tavan tulisi näkyä laajemminkin, jotta avun saaminen ja antaminen olisi inhimillistä. (Jalava & Koiso-Anttila 2013, 183.)

Sosiaaliturvajärjestelmässä on kautta historian ilmennyt puutteita erityisesti kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ihmisten tavoittamisessa. 1990-luvun laman seurauksena toimeentulotukihakemuksia ryhdyttiin käsittelemään kirjallisesti toimistosihteerien ja etuuskäsittelijöiden voimin. Tällä työnjaon muutoksella sosiaalityöntekijöiden aikaa vapautui muun muassa lastensuojelutyöhön. Toisaalta muutoksen oheisvaikutuksesta toimeentulotukiasiakkaiden yhteys sosiaalityöhön on hiljalleen haurastunut, ellei jopa katkennut. (Mäntysaari 2008, 118–120).

Hyvä terveys on ihmisten elämän keskeinen toive, kun taas heikko terveys nähdään syrjäytymisen riskitekijänä (Järvikoski & Härkäpää 2011, 72). Eriarvoistumiskehitykseen ja köyhyyteen perehtynyt sosiaali- ja terveystieteiden

professori Juha Saari arvioi eriarvoisuuden näyttäytyvän erityisesti heikommassa asemassa olevien ihmisten kokemuksissa (Kriikku 2017). Kuntaliiton vuonna 2013 keräämässä palveluihin ja etuuksiin liittyvässä tutkimuksessa huolestuttavaksi ilmiöksi nostettiin haasteellisten asiakastapausten heikko kiinnittyminen suunnitelmallisen sosiaalityön piiriin. Haasteellisiin asiakkaisiin lukeutuvat mielenterveysongelmaiset, moniongelmaiset, kriminaalit, päihdeongelmaiset ja aggressiivisesti käyttäytyvät asiakkaat. Näiden ryhmien kyky osallistua ajanvarausperiaatteella toteutuvaan työtapaan istui huonosti kyseisten ryhmien elämäntapoihin. Samassa tutkimuksessa havaittiin, että palveluja pitää osata vaatia. Esimerkiksi pitkäaikaiset toimeentulotuen saajat (joilla ei ilmennyt mitään akuuttia hätää) rajautuivat myös suunnitelmallisen työn ulkopuolelle resurssien rajallisuuden vuoksi. (Blomgren ym. 2016, 35–39.)

Esimerkiksi työttömyydestä, pienituloisuudesta ja sairauksista aiheutuvilla hyvinvointivajeilla viitataan julkisessa keskustelussa huono-osaisuuteen. Hyvinvointivajeita pyritään yhteiskunnallisiin keinoin paikkaamaan keskittämällä tulonjakoa näihin ryhmiin. Julkisen vallan kannalta huono-osaisuus voi näyttäytyä köyhyytenä tai syrjäytymisenä. Huono-osaisuuden käsitteeseen liitetään itsekunnioitus ja yhteiskunnallinen asema, vaikka toisaalta huono-osaisuus voi olla myös seurausta vaikeissa tilanteissa tehdyistä valinnoista ja niiden ei-toivotuista seurauksista. (Saari 2015, 207.)

Syrjäytymistä pidetään äärimmäisenä käsitteenä, jolla viitataan valtavirran ulkopuolisuuteen. Joukosta erottuvat selvemmin heikoimmat henkilöt, joiden resurssit eivät riitä koulutuksen ja työelämän kasvavien vaatimusten täyttämiseen. (Salonen 2017.) Syrjäytyminen tapahtuu aina jonkinlaisessa yhteiskunnallisissa olosuhteissa, vaikka syrjäytyminen onkin yksilön prosessi (Räsänen 2014, 254–256).

#### **4 KELAN ROOLI SOSIAALITURVAN TUOTTAJANA**

Tässä luvussa pureudutaan Kelan rooliin sosiaaliturvan tuottajana ja palvelutarpeen arvioinnin tarkasteluun osana Kelan toimintaa. Lisäksi luodaan katsaus toimeentulotukeen. Osion lopussa keskustellaan perustoimeentulotuen Kela-siirrosta riskeineen ja mahdollisuuksineen.

Kansaneläkelaitos (Kela 2018c) on toiminut 80-vuotisen historiansa aikana suomalaisen sosiaaliturvan selkärankana. Tässä tehtävässä Kela myös tekee yhteistyötä monien sidosryhmien kuten sosiaalitoimistojen, työttömyyskassojen, työ- ja elinkeinotoimistojen sekä eläkelaitosten kanssa. Sosiaaliturvan piiriin kuuluvat lapsiperheiden tuet, sairausvakuutus, kuntoutus, työttömän perusturva, asumistuki, opintotuki, vähimmäiseläkkeet sekä perustoimeentulotuki. Lisäksi Kela huolehtii muun muassa vammaisetuksista ja sotilasavustuksista. Kela tekee myös sosiaaliturvan kehittämiseen liittyvää tutkimusta tilastointia.

Kela tarjoaa palveluita valtakunnallisesti toimistoissa (182 kpl), verkossa, puhelinpalveluna, yhteispalvelupisteissä (140 kpl), etäpalveluna ja pop up -tapahtumissa. Henkilökohtaista palvelua saa Kelan toimipisteissä ja puhelinpalvelussa sekä verkossa etäpalveluna. Ajanvarausta asiakaspalveluun suositellaan, kun asiakas tarvitsee tulkin tai avustajan. Myös puhelinpalvelua tarjotaan ajanvarauksella. Näiden lisäksi kunnan yhteispalvelupisteissä tarjotaan yleistä neuvontaa Kela-asioissa ja opastusta verkkopalvelujen käytössä. Niihin voi jättää myös Kelan hakemuksia ja liitteitä. Monet Kelan toimistoista on varustettu asiakaspäätteillä. (Kela 2018b.) Kela-asioita itsepalveluna verkossa tai postin välityksellä hoitaa noin 70 prosenttia asiakkaista. Etuuksien hakemiseen ja jättämiseen liittyvää neuvontaa tarvitaan yleensä asiakassuhteen alkuvaiheessa. (Matti 2017, 30–33.)

#### **4.1 Kelan arvoperusta ja tiimityön merkitys sosiaaliturvassa**

Kelan arvoperustan muodostavat ihmistä arvostava, osaava, uudistuva ja inhimillinen toiminta. Kelan visio vuosille 2017–2020 on rakentaa palveluja sosiaaliturvan edelläkävijänä siten, että toiminta luo hyvinvointia yhteiskuntaan. Kelan strategisina tavoitteina on tarjota erinomainen asiakaskokemus yhdenvertaisesti ja vastuullisesti, olla vahva sosiaali- ja terveystiedon osaaja, uudistaa työtään ja työolojaan ja olla aloitteellinen ja arvostettu toimija yhteiskunnassa. (Kela 2016a.)

Työ Kelan sisällä jakautuu karkeasti ottaen asiakaspalveluun (palveluneuvoja) ja ratkaisutyöhön (ratkaisuasiantuntija). Kelassa asiakkaille tarjottu palvelu

(ohjaus, hakemusten käsittely ja etuuspäätökset) on monien erillisten vaiheiden ja sidosryhmyöskentelyn tulosta. Kelan toimintaa ohjataan tehokkuuteen pyrkivien prosessimallien mukaisesti. Ratkaisuasiantuntijoiden ja palveluneuvojen välinen saumaton yhteistyö on keskeistä asiakkaan saaman palvelun kannalta. Yhteistyön merkitys korostuu etenkin silloin, kun hakemuksia tulee ruuhkaksi asti.

Ratkaisuasiantuntijoiden työ näyttäytyy asiakkaan kanssa työskentelevälle palveluneuvojalle muun muassa etuuspäätöksinä ja ratkaistujen hakemusten kommenttitietojen välityksellä. Päätösten sisältöjen tulokinnassa asiakkaalle ja palveluneuvojalle voivat olla avuksi ratkaisun tehneen työntekijän etuusjärjestelmään lisäämä kommentti. Kommentit ovat päätösten ratkaisuasiantuntijoiden merkitsemiä lisätietoja, joiden tarkoitus on selvittää ratkaisuun vaikuttaneita avaintekijöitä. Asiakkaan kanssa puhelimitse tai asiakaspalvelussa kasvojen sovitut asiat tuleekin kirjata tarkkaan Kelan asiakastietojärjestelmään, jotta etuusratkaisuprosessi sujuisi ilman mutkia ja hakemuksen käsittely ei tarpeettomasti viivästyisi.

## **4.2 Palveluneuvojan arviointityökaluna elämäntilanteen kartoitus**

Kelan asiakaspalvelussa työskentelevällä palveluneuvojalla on tärkeä rooli palveluiden ja etuusratkaisutuotannon kartoittajana ja arvioijana. Asiakkaan asiointin yhteydessä Kelan palveluneuvonnassa tehdään asiakkaan tilanteesta ensimmäinen arviointi elämäntilanteen kartoituksella, jonka avulla arvioidaan Kelan etuuksien ja muiden palvelujen tarvetta. Temaattisen haastattelun avulla kerätään tietoa elämäntilanteesta, kuten asumisesta (häätö, vuokrat ja tuen tarve asumisessa), toimeentulosta (tulojen hallinta), perheestä (perheen tuen tarve, huoli lapsesta) ja terveydestä (arjessa suoriutuminen, avuntarve). Tarkoitus on arvioida, hyötyykö asiakas sosiaalihuollon palveluista. Jos asiakkaalle on aiemmin tehty vastaava kartoitus, päivitetään se tuoreilla tiedoilla. Vahvempaa tukea tarvitsevien osalta on havahduttu tarpeeseen tiivistää yhteistyötä kunta-Kela yhteistyössä palveluneuvojen tietotaidon lisäyksen, PRO SOS -koulutuksen ja mahdollisen huolta mittaavan arviointityökalun kehittämisen kautta. (PRO SOS- aineisto 2018.)



Elämäntilanteen kartoituksen avulla arvioidaan Kelan etuuksien ja muiden palvelujen tarvetta. Malli on havainnollistettu tarkemmin kuvassa 1. Arvioinnin yhteydessä asiakkaalle esitellään vaihtoehtoisia asiointimahdollisuuksia etsien asiakkaan tilanteeseen luontevin asiointitapa. Samalla ohjataan hakemusten ja liitteiden toimittamisessa. Kelan ”palvelutiedot-näytölle” asiakastietojärjestelmään tallennetaan edellisten lisäksi myös asiointikieli, mahdolliset asioinnin rajoitteet, kuten verkkopankkitunnusten puuttuminen, mahdollinen erityisen tuen tarve sekä maininta henkilökohtaisesta Kela-neuvonnasta.



Kuva 1. Palvelutarpeen arvioinnin työkaluna elämäntilanteen kartoituksen nelikenttämalli (PRO SOS -aineisto 2018)

Palveluneuvojan tulisi ohjata asiakas henkilökohtaiseen Kela-neuvontaan silloin, kun ajanvarauspalvelua ei katsota riittäväksi keinoksi ohjata asiakasta. Henkilökohtaista neuvontaa Kela-asioissa on mahdollista saada yksilöllisenä palveluna, kun asiakkaan sairaus, vamma tai tilanteen monimuotoisuus siitä edellyttävät. Yksilöllisen Kela-neuvonnan tilanteissa asiakkaan asian eteenpäin saattamiseksi tarvitaan usein keskimääräistä tiiviimpää viranomaisyhteistyötä esimerkiksi nuoren kuntoutusrahan selvittelyssä. (Kela 2015a.)

Noin prosentti yli neljästä miljoonasta asiakkaasta saa henkilökohtaista neuvontapalvelua. Hankaloitunut asiointi, sairaus tai perheessä oleva vammaisen lapsi ovat perusteita saada henkilökohtaista neuvontaa. Enemmistö asiak-

kaista ohjautuu henkilökohtaiseen neuvontaan yhteistyökumppaneiden (esimerkiksi sairaanhoitopiirien) lähettämänä. Henkilökohtainen neuvonta tähtää asiakkaan voimaannuttamiseen tukien itsenäisen toimintakyvyn säilyttämistä. (Hytönen 2015.) Henkilökohtaisessa Kela-neuvonnassa kartoitetaan kokonaistilanne haastatteleamalla asiakasta sekä sovitaan yhteistyötahojen kanssa suunnitelmallisesta asiakkaan palvelujen järjestämisestä (Sahiluoto 2015). Työkykyneuvonnalla turvataan asiakkaan mahdollisuus yksilölliseen tukeen työhön paluussa pitkän sairausjakson jälkeen (Kela 2015b).

#### 4.3 Palveluneuvojat sosiaalihuoltolain mukaisen tuen tarpeen ja erityisen tuen tarpeen arvioijina

Uudistetun sosiaalihuoltolain tarkoituksena on päästä eroon hajautuneesta palvelujen järjestämisestä, jossa asiakas joutuu etsimään apua eri pisteiden välillä. Lain tavoitteena on madaltaa tuen hakemisen kynnystä viemällä sosiaalipalveluja muiden peruspalvelujen yhteyteen. Laki ohjaa elämäntilanteen mukaisesti järjestämään palveluja yhteistyössä eri hallinnon alojen kanssa sektorirajat ylittäen. Sosiaalihuollon toimintatapojen selkeyttämistä pidetään laissa tärkeänä, jotta pystyttäisiin tarjoamaan asiakkaille tehokkaat ja inhimilliset palvelut välttämällä samalla päällekkäistä työtä. Käytännössä tämän toteutuminen on osoittautunut haasteelliseksi. (Lähtinen & Hämeen-Anttila 2017, 65–67.) Sosiaalihuoltolain 36. §:n mukainen palvelutarpeen arviointi tehdään kunnassa, kun asiakkaan tilanteessa on ilmennyt välitön sosiaalihuollon tarve, esimerkiksi toimeentulotuen perusosan alentamisen tai palvelutarvepyynnön yhteydessä (Palvelutarpeen arviointi 2016).

Sosiaalihuoltolain 35. §:n perusteella tehtävä **sosiaalihuollon palveluihin ohjaaminen** kuuluu myös Kelan tehtäviin. Ilmoitus sosiaalihuollon tarpeesta on tehtävä viivytyksettä. Ilmoitusvelvollisuus sitoo monialaisesti viranomaisia laatimaan huoli-ilmoituksen sosiaaliviranomaisille henkilöstä, jonka he ovat työssään kohdanneet, ja jonka he arvioivat olevan sosiaalihuollon tarpeessa. (Innokylä 2015, 61.) Sosiaalihuoltolain avulla ongelmiin pyritään puuttumaan varhaisessa vaiheessa, jotta ne eivät kasvaisi. Sosiaalihuollon tarve on ilmeinen, kun se perustuu johonkin seuraavista tekijöistä: Toimeentulon haasteet

(esim. velkaantumista tai vuokratästejä), asumisen riskitekijät (esim. muistisairaus), puutteet perheen tai lapsen hyvinvoinnissa tai itsenäisessä selviytymisessä tai muu arjessa suoriutumisen haaste, esimerkiksi päihteiden ongelmakäyttö, mielenterveysongelmat, ikääntymiseen tai sairauteen liittyvät tai muun toimintakyvyn ongelmat.

Havaittuaan sosiaalihuollon tarpeen palveluneuvoja ohjaa asiakasta ensisijaisesti ottamaan yhteyttä sosiaalihuoltoon. Jos asiakkaan toimintakyky ei siihen riitä, pyytää palveluneuvoja siihen asiakkaan suostumuksen. Mikäli asiakas ei siihen suostu, on ilmoitus tehtävä ilman asiakkaan suostumusta, ja tästä on kerrottava myös asiakkaalle. Ilmoitus tehdään Kelan ja kunnan välisen Kelmujärjestelmän kautta. Ilmoituksen saatuaan kunnan sosiaalitoimessa tehdään palvelutarveselvitys asiakkaan tilanteesta. Kunnasta ei kuitenkaan tule ilmoitusta Kelaan, kun asiakkaan asia on käsitelty. Järjestelmän yksisuuntaisuus tekee yhteistyöstä osin läpinäkymätöntä, koska kunta ei voi luovuttaa asiakkaan tietojen suojaamiseen liittyvistä syistä tietoa Kelalle asiakkaan tilanteen etenemisestä.

Kunnissa on esiintynyt tyytymättömyyttä Kelan kykyihin ohjata asiakkaat sosiaalihuollon palvelujen piiriin. Myös Kelan toimihenkilöiden joukossa on esitetty huoli asiakkaiden pärjäämisestä järjestelmässä. Kasautuneet vaikeudet näyttäytyvät asiakkaiden elämässä vuokratästeinä, häätöinä ja sähköjen katkaisuna. (Perustoimeentulotuki siirtyi...2018.) Asiakaspalvelussa toimivien palveluneuvojen koulutustason riittävyttä sosiaalityön tarpeen arviointiin on pidetty riittämättömänä (Perustoimeentulotuen siirto Kelaan 2017). Valtaosa 1072 palveluneuvojasta on merkonomeja (347) ja tradenomeja (196). Sosiaalialan koulutustaustaa on 145 palveluneuvojalla. Sosiaalialan koulutuksen saaneet jakautuvat sosionomin ammattikorkeakoulututkintoon (amk), sosionomin ylemmän ammattikorkeakoulututkintoon (yamk) ja muuhun sosiaalialan tutkintoon. (Kelan tilastot 2017.)

Palveluneuvojat siivilöivät asiakkaiden joukosta myös erityistä tukea, työkykyneuvontaa ja henkilökohtaista Kela-neuvontaa tarvitsevia. Kelan palveluneuvojille suunnatuissa ohjeissa on esitetty esimerkkitalanteita erityisen tuen tarpeesta:

- pitkäkestoisen hoidon tai kuntoutuksen tarpeessa olevat lapset perheineen tai lapsen hoidosta vastaavan toimijan ohjaamat erityistä tukea tarvitsevat lapset tai perhe,
- korotettua tai ylintä hoitotukea saava, 16 vuotta täyttävä nuori, jolla on erityisen tuen tarve (suunnitelmallinen kuntoutus tai opinnot eivät etene),
- 18 vuotta täyttävä asiakas, jolla on erityisen ohjauksen tarve itsenäiseen asiointiin siirtymisessä,
- vaikeasti vammaisen henkilö, jolla on nopeasti etenevä sairaus,
- useita kuntoutuksen toimenpiteitä taustalla ja asiakas hakee jälleen kuntoutusta,
- oikeus vaativaan kuntoutukseen on päättymässä, suunnitelma jatkojärjestelyistä uupuu,
- työkykyneuvonnan prosessista sisäisellä konsultaatiolla ohjautuvat,
- asiakkaalla on useita hylkääviä päätöksen taustalla Kelassa tai muulla taholla,
- alle 30-vuotias monenlaisissa elämänhallinnan ongelmissa oleva, työkyvyttömyyseläkettä hakeva asiakas,
- alle 30-vuotias työkyvyttömyyseläkettä hakeva asiakas.

Erityisen tuen tarvetta ei välttämättä ole helppo tunnistaa. Palveluneuvojan tulisi havaita se perehtymällä asiakkaan kokonaistilanteeseen ja vertaamalla sitä asiakkaalle maksettuihin etuuksiin. Palveluneuvojan tai puhelimitse asiakasta lähestyvän ratkaisuasiantuntijan tulisi arvioida, onko asiakkaan palveluun pääsemisessä haasteita tai kokeeko asiakas etuushakemuksissa keskimääräistä enemmän hankaluutta. Jos haasteita ilmenee asiointissa, nämä seikat tulisi ottaa huomioon palveluneuvojan arvioidessa asiakkaan itsenäistä selviytymisestä palvelun tarvitsijana. Ratkaisuasiantuntijan tehtäviin ei kuitenkaan sisälly kokonaisvaltaista arviointia. Sen sijaan hänen tulisi asian havaittuun laatia toimeksianto, jonka hän ohjaa asian henkilökohtaista Kela-neuvontaa antavan työntekijän työjonoon.

Erityisen tuen tarpeen asiakkaalla on usein laadittuna oma kuntoutussuunnitelmansa yhdessä vammaispalvelun sosiaalityöntekijän kanssa. Kuntoutussuunnitelma tehdään kunnan puolella, eikä se välity Kelan asiakasjärjestelmään, ellei asiakas ole aiemmin hakenut kuntoutusta, vammaistukea tai hoitotukea (jolloin asiakas on sen Kelaan toimittanut). Sidosryhmäyhteistyöllä kunnan kanssa turvataan asiakkaan toimintakyvyn kannalta tärkeiden etuuksien ja palvelujen saaminen ja vaihdetaan asian hoitamiseksi tarpeellista lisätietoa asiakkaiden haasteisiin vastaamiseksi.

#### **4.4 Toimeentulotuki**

Toimeentulotuki on yhteiskunnan viimesijainen taloudellinen tuki, jolla turvataan henkilön tai perheen ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo. Perustoimeentulotuen siirryttyä Kelalle vuoden 2017 alussa kuntien tehtäväksi jäi uudistuksen jälkeen kuitenkin myöntää täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki, jotka molemmat vaativat harkintaa. Toimeentulotuella pyritään edistämään asiakkaan itsenäistä suoriutumista ja vahvistamaan hänen selviytymistään asioidensa hoitamisessa. Onnistuneen palvelun osatekijät asiakkaan näkökulmasta ovat tuttu työntekijä, mutkaton palvelu, matala kynnyks, yhteydenoton helppous, läpinäkyvä päätöksenteko ja ennustettavasti maksettavat etuudet. (Blomgren ym. 2016, 4–13.)

Toimeentulotuki jakautuu kolmeen osaan: perustoimeentulotukeen, ehkäisevään toimeentulotukeen ja täydentävään toimeentulotukeen. Toimeentulotuen perusosaan (yksinasuvan perusosa v. 2018 on 491,21 €) kuuluvaksi katsottavat menot koostuvat ensisijaisesti ravinnosta, vaatteista, matkakustannuksista ja puhelimen käytöstä. Muita perusmenoja ovat asumisesta, terveydenhoidosta, välttämättömäksi arvioidusta muutosta aiheutuvat menot, lasten aamu- ja iltapäivätoiminnasta sekä välttämättömän henkilöasiakirjan hankinnasta aiheutuvat menot. Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoitus on nimensä mukaisesti ehkäistä pitkäaikaista toimeentulotuen tarvetta ja syrjäytymistä. Täydentävällä toimeentulotuella katetaan vähäistä suurempia asumismenoja sekä erityisistä tarpeista tai olosuhteista kuten pitkäaikaissairaudesta aiheutuvia menoja. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2018.)

Toimeentulotuki on toiminut merkittävänä välineenä sosiaalityössä. Sen avulla tukea tarvitsevat asiakkaat ovat perinteisesti etsiytyneet sosiaalityön palvelujen piiriin. Sosiaalitoimessa asiakkaan elämäntilannetta on kartoitettu arvioimalla sosiaalisen tuen tarvetta toimeentulotukihakemuksen yhteydessä. Tähän on pyritty, vaikkakin sosiaalityö ja toimeentulotuki on hoidettu toisistaan erillään useimmissa kunnissa. Kirjalliset toimeentulotukihakemukset ovat olleet pääsääntöisesti etuuskäsittelijöiden vastuulla. Etuuskäsittelijä on tarpeen mukaan myös konsultoinut sosiaalityöntekijää ja tarvittaessa ohjannut asiakkaan sosiaalityöntekijän luokse. Sosiaalityöntekijä on arvioinut asiakkaan palvelutarpeen ja asiakkaalle on laadittu palvelusuunnitelma. Näin on pyritty vahvistamaan asiakkaan itsenäisen elämän selviytymistaitoja ja ehkäisemään palveluverkon läpi putoamista. (Blomgren ym. 2016, 119–124.)

#### **4.5 Perustoimeentulotuen siirtyminen Kelaan**

Keskustelua toimeentulotuen siirtämisestä Kelaan on käyty pitkään. Sosiaaliturvan toimeenpanijana Kelan rooli kasvoi, kun perustoimeentulotuen myöntäminen ja maksaminen siirtyivät Kelan hoidettavaksi 1.1.2017. Kuntien tehtäväksi jäi edelleen harkintaa edellyttävät täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki. Kela ratkaisee oikeuden perustoimeentulotukeen hakemuksen perusteella ja siirtää hakijan pyynnöstä ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen kuntaan ratkaistavaksi. (Kela 2017.)

Perustoimeentulotuessa kysyntä neuvonnalle on selvästi suurempi verrattuna muihin Kelan etuuksiin nähden. Perustoimeentulotuen hakemusta on täydentävä usein jälkikäteen toimitettavilla liitteillä. Lisäksi päätöksen saatuaan hakijat haluavat yleensä keskustella päätöksen sisällöstä. (Mattila 2017.)

Perustoimeentulotuen siirtymistä Kelaan voidaan pitää onnistuneena, mikäli asiakkaan asema paranee, hakuprosessi helpottuu, sosiaalityöntekijöiden aika kohdistuu aikaisempaa tehokkaammin varsinaiseen sosiaalityöhön (Eronen ym. 2016, 5) ja yhdenvertaisuus paranee (Saikkonen 2017b). Tavoitteiksi on asetettu myös yhden luukun periaate, helposti saatavat palvelut, tehokas toimeenpano, sosiaalihuollon palveluja tarvitsevien asiakkaiden ohjaaminen palvelujen piiriin sekä tiivis ja toimiva tiedonkulku Kelan ja kuntien välillä (Perus-

toimeentulotuen siirto Kelaan 2017, 3). Asiakkaiden kannalta maksamisen enustettavuutta ja hakemiseen liittyvän häpeän leiman vähenemistä pidettiin tärkeinä (Blomgren ym. 2016, 4).

Ylikännön (2016) mielestä Kelalla toimeentulotuen järjestämisvastuun ohella tärkeä rooli järjestelmän kehittäjänä siten, että se kykenisi nykyistä paremmin nostamaan pahimmista hyvinvointivajeista kärsivien ihmisten elämänlaatua. Tutkija Saikkonen (2017b) näkee Kelan tutkimustyön palvelevan palvelujen käyttäjiä Kela-siirron myötä lisääntyvän tutkimustiedon vaikutuksesta. Tämän vaikutuksesta tukea voidaan kohdentaa paremmin, kun se räätälöitäisiin asiakkaan yksilöllisiin tarpeisiin. Yhdenvertaisuuden on arvioitu paranevan Kela-siirrosta, koska tuet tulevat yhdeltä viranomaiselta ja päätöksentekijänä kaikilla on sama viranomainen. (Saikkonen 2017b.)

Kelan etuuspäällikkö Sukula (2018) nostaa esiin huolen perustoimeentulotuen saajien ikäjakaumasta; toukokuuhun 2017 mennessä perustoimeentulotuen saajissa oli tutkimuksen mukaan lähes 70 000 alle 30-vuotiasta henkilöä. Yksistään perustoimeentulotuen saajia heistä oli peräti noin 41 prosenttia. Tämä kertoo nuorten syrjäytymiskehityksen todellisuudesta. Sukula (2018) vaatii Kelaan vahvempia keinoja riskien tunnistamiseen, jotta ihmiset voidaan poimia ja ohjata heidät eteenpäin. Kela on sitoutunut nuorten Ohjaamo-palveluun, jolla pyritään valtakunnallisesti ohjaamaan nuoria moniammatillisiin palveluihin sen sijaan, että tilanteen annetaan jatkua siihen puuttumatta.

Sosiaalibarometrin vuoden 2016 kyselyssä yli 40 prosenttia Kelan työntekijöistä ja reilut 20 prosenttia sosiaali- ja terveystoimintajista ilmaisi Kela-siirron heikentävän heikoimmassa asemassa olevien syrjäytyneiden tilannetta. Väliinpuutoajiksi nimettiin syrjäseuduilla asuvat henkilöt, joiden asuinpaikkakunnalla ei ole Kelan palveluja. Väliinpuutoajaksi katsotaan lukeutuvan myös jatkuvaa ohjausta tarvitsevat asiakkaat, joilta vuokran itsenäinen maksu ei onnistu. Syrjäytymisvaarassa ovat myös ne asiakkaat, joita rajoittavat esimerkiksi kommunikaatiovaikeudet tai tietoteknisten valmiuksien puute. Lisäksi erityistä huolta kannettiin nuorista toimeentulotuen hakijoista, joilta puuttuu tunne avun tarpeesta. Myös hahmottamisen ongelmista kärsivät ja toisaalta Kelan vaikeaselkoisia päätöksiä ymmärtämättömät aiheuttavat huolta sosiaalitoimen vastajissa. (Eronen ym. 2016, 47–48; Näätänen ym. 2017, 100–109.)

Sosiaalibarometrin vuoden 2017 (Näätänen ym. 2017) katsaukseen on koottu keskeiset tutkimustulokset koskien palvelujärjestelmän ja toimeentuloturvan muutoksia. Vastaajat koostuivat kuntaorganisaatioiden edustajista, työ- ja elinkeinotoimiston ja Kelan johdosta sekä Kelan toimeentulotuen substanssiosajista. Laatu ja Heinonen (2017) arvioivat blogissaan barometrin voittajiksi sähköisesti asioivat asiakkaat, jotka ovat aiemmin olleet toimeentulotuen alikäyttäjää. Häviäjien joukkoon he listaisivat asiakkaat, joiden tilanne on keskivertoa monimuotoisempi ja joilla on vajavaiset asiointivalmiudet. Lisäksi heillä arvioitiin olevan muitakin kuin taloudellisia haasteita.

Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tutkija Pasi Moisio (2017) nostaa esiin siirron onnistumista koskevien tulosten ristiriitaisuuden vuoden 2016 ja 2017 sosiaalibarometreissa. Siirtopäätöksen kannattajia sosiaalityöntekijöistä oli 70 prosenttia, mutta samalla 80 prosenttia sosiaalityöntekijöistä arvioi Kela-siirron huonontavan heikompiensaisten asemaa.

Toimeentulotuen Kela-siirron jälkeen tehdyssä tutkimuksessa perustoimeentulotuen asiakkaat on leikkimielisesti jaettu kolmeen luokkaan sen perusteella, edistykö siirto heidän asemaansa vai hankaloituiko tuen saanti. Kultaa voittaneiden on katsottu olevan yhteiskunnassa mukana olevia digitaitoisia henkilöitä, jotka näppärästi hakevat puuttuvat eurot itselleen etuusviidakon säännöt tuntien. Hopeaa saaneisiin lukeutuvat perustoimeentulotuen alikäyttäjät, jotka eivät ole aiemmin hakeneet toimeentulotukea. Pronssia saaneiden tai mitaleitta jääneiden katsotaan olevan Kela-siirron häviäjiä. (Laatu & Heinonen 2017.) Nikander ym. (2017, 17) pitävät heitä digisyrjäytyneinä heikkojen asiointivalmiuksien vuoksi ja näkevät riskinä, että nämä ihmiset putoavat kokonaan sähköisten palveluiden varaan rakennetusta palvelujärjestelmästä.

Kela-siirron ”häviäjien” haasteet ovat moninaisia. Taloudellisten haasteiden lisäksi heillä on usein muitakin elämänhallintaongelmia. Monenlaiset riskit uhkaavat viedä heidän elämänsä raiteiltaan. Heissä on ”syrjäytyneitä” tai ”syrjäytymisuhan alla olevia”, jotka tarvitsevat myös perustoimeentulotukiasioissa sosiaalityön- ja edunvalvonnanomaista erityistukea, esimerkiksi laskujen ja vuokran maksamisessa. Asiointivalmiuksien haasteista johtuen henkilökohtaista



palvelua tarvitsevat muun muassa vanhukset, luku- ja kirjoitustaidottomat ihmiset, joita puuttuvat verkkoasioinnin taidot sekä mielenterveyskuntoutujat. (Laatu & Heinonen 2017.) Ihmisen toimintakyvyn muutoksiin vaikuttavat mm. ikääntyminen, vamma, kieli ja sairaus. Käytännön elämässä kognition ongelmia esiintyvät oppimisvaikeudet näyttäytyvät erityisesti etuuksien hakemisessa ja niiden saamisessa. (Metsävainio 2013, 13.)

Saikkonen (2017b) korostaa teknologiaosaamisen polarisoivan yhteiskuntaa selviytyjiin ja syrjäytyviin. Digitalisaatio syrjäyttää yhä vahvemmin niitä, joilla ei ole edellytyksiä, osaamista, välineitä ja verkkopankkitunnuksia. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tekemän kyselyn mukaan toimeentulotuen hakeminen etenkin ensimmäisellä kerralla on koettu kohtuuttoman haastavaksi huomoiden, että toimeentulotuen hakemisen taustalla on usein jonkinlainen elämänkriisi, kuten mielenterveyden järkkäminen tai avioero. Hakemusohjeiden ymmärtäminen, hakemuksen täyttö, kuittien ja tositteiden etsiminen ja toimittaminen voivat olla vaikeita ilman kriisiäkin. (Blomgren ym. 2016, 45–47.)

Kuntoutusasiakkaiden haasteita tutkineet Järvikoski ja Härkäpää (2011, 62–69) ovat havainneet, että järjestelmän tunteva ihminen saa kuntoutusta ja ne, jotka heikosti pystyvät perustelemaan tarpeensa, jäävät ilman kuntoutusta. Sama ilmiö pätee sosiaaliturvaan. Ne jotka tuntevat järjestelmän, saavat hakemansa etuudet. Erityisesti ne asiakkaat, jotka elävät pienillä tuloilla pitkään saaden vain satunnaisesti toimeentulotukea, joutuvat tätä nykyä hakemaan ensin ”turhan” päätöksen Kelalta voidakseen hakea tarveharkintaista tai ennaltaehkäisevää toimeentulotukea kunnalta. Tämä vaikeuttaa hakijoiden tilannetta. Pääosin pienituloisista vanhuksista koostuva ryhmä, joiden toimeentulotukilaskelma jää usein hiukan plussalle, on toimeentulotuen Kela-siirron jälkeen kahden järjestelmän loukussa. (Saikkonen 2017b.)

#### **4.6 Kehittämishalua asiakasprosesseihin**

Sosiaaliturvajärjestelmän kehittämisen tulee olla kokonaisvaltaista ja perustua laaja-alaiseen osaamiseen ja tietoon hyvinvoinnin katvealueista (Ylikännö 2016). Asiakaslähtöisyyteen panostaminen sosiaali- ja terveystyön uudistami-

sessä on välttämätöntä, jotta työskentelymenetelmien vaikuttavuutta asiakkaan elämään voidaan mitata. Nykyaikana tarvitaan entistä laaja-alaisempaa näkemystä vastaamaan asiakkaiden nopeasti muuttuviin odotuksiin ja tarpeisiin. (Virtanen ym. 2011, 7–8.) Laadukkaan palvelun varmistamiseksi Kelan sisäinen toiminta on asetettu tarkastelun alle. Kelassa yhteisten prosessien ja pelisääntöjen noudattamista seurataan säännöllisin väliajoin havainnoimalla asiakaspalvelua ja ratkaisutyötä. Havainnoinnin tavoite on työn laadun valvomisen ohella vahvuuksien löytäminen ja nimeäminen sekä mahdollisten haasteiden tunnistaminen ja lisäkoulutuksen antaminen. (Perustoimeentulotuen Kela-siirto 2017.) Havainnoinnin tavoite on tuottaa peiliaineistoa siitä, mitä asiakaspalvelussa ja ratkaisutyössä todellisuudessa tapahtuu. (Engeström 2004, 87.) Havainnoinnissa on organisaatiomuutoksen myötä keskitytty erityisesti ratkaisutyön ja asiakaspalvelun nivelvaiheisiin.

Toimeentulokiasiakkaat tarvitsevat nopeaa reagoitua heidän muuttuviin tilanteisiinsa. Kunta on aiemmin hajautetulla toiminnallaan kyennyt tiiviimmin säilyttämään paikkansa asiakkaan ”rinnalla”, vaikkakin valtakunnallisesti tarkastellen myöntöperusteissa on havaittu väljää tulkintaa. Organisaation toimintaa ja asiakasorientaatiota halutaan Kelassa kehittää lähemmäs sosiaalityötä. Toimeentulotukeen liittyvä etuusharkinta on kuitenkin uutta Kelassa ja se vaatii pitkäjänteistä asiakkuusprosessien kehittämistä. Kelan tehtävä on tunnistaa pienetkin merkit, mitkä kielivät asiakkaan tai perheen laajemman tuen tarpeesta. (Rajavaara & Ylikännö 2016.)

Suomalainen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä on kasvanut vahvoista ammatillisen erikoistumisen perinteistä. Nämä lähtökohdat eivät ole kannustaneet asiakkuuden kokonaisvaltaiseen ymmärrykseen palveluiden tuottamisessa ja järjestämisessä. Kehittämistyön organisointia sosiaali- ja terveystalouden palveluissa on johdettu hallinnon ja eri ammattikuntien asiantuntijoiden näkemysten kautta sekä poliittisilla linjauksilla. Tiivistäen voisi sanoa, että on tarjottu sitä, mitä on tuotettu, eikä tuotettu sitä, mitä tarvitaan. (Virtanen ym. 2011, 7–8.)

Asiakasymmärryksen kehittämiseen tähtäävä rajapintatyöskentely verkostoituksissa asiakaslähtöisissä organisaatioissa edellyttää vahvaa panostamista

johtamiseen. Omalla toiminnallaan johto viestii suhtautumista asiakkaan tarpeisiin ja osallisuuden kehittämiseen tähtääviin ponnisteluihin. Asiakkuusjohtaminen edellyttää kokonaisvaltaista kykyä tarkastella palvelutarpeita systeeminä, organisatoriset rajat ylittävinä kysymyksinä. Asiakaslähtöinen kehittäminen organisaatioissa lähtee henkilökunnan asiakaslähtöisyyteen motivoinnista, joka tähtää palveluprosessin parantamiseen asiakasnäkökulmasta. (Virtanen ym. 2011, 48–61.)

Virtanen ym. (2011, 18) näkevät asiakaslähtöisyyden olevan asiakaskeskeytyksen seuraava vaihe. Asiakaskeskeinen toiminta on asiakaslähtöistä vasta silloin, kun asiakas on itse osallistunut toiminnan toteutukseen, sen sijaan, että hän jää passiiviseksi palvelun kohteeksi. Lehtinen (2011, 48–49) kritisoi asiakaslähtöisyyden ja asiakaskeskeytyksen väljähtäneitä termejä. Hän arvioi näiden sosiaali- ja terveysalan loppuunkuluneiden termien tarvitsevan korvaajikseen käyttäjäkeskeytyksen tai täysivaltaistumisen. Nämä käsitteet istuvat paremmin hänen mielestään palvelujen käyttäjien itsemääräämisoikeuden kunnioittamiseen. Ne myös edellyttävät palvelujen järjestäjiltä taitoja opettaa asiakkailleen valitsemista ja päätöksentekoa sekä kykyä kuunnella käyttäjien toiveita.

Palveluiden tuottamiseen tarvitaan tietty määrä resursseja (koneita, laitteita ja työvoimaa). Resursseilla tähdätään suoritteisiin (palvelu). Sosiaali- ja terveyspalveluista tulee tehokkaita, kun palveluiden tuotanto on runsasta ja vaikuttavaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon vaikuttavuus kasvaa, kun palvelun tuotantoa ja palveluja järjestetään niin, että samalla resurssimäärällä saadaan aikaiseksi enemmän palvelua tai sama palvelutuotanto tuotetaan pienemmällä resurssimäärällä. Sosiaali- ja terveysjohtaminen tähtää resurssien tehokkaaseen hyödyntämiseen. (Valtonen 2017, 72–80.) Tähän myös Kelan toiminta pyrkii.

## 5 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Tämä luku esittelee tutkimusongelman, metodologiset valinnat sekä aineiston analyysin. Tutkimukselliseksi tavoitteeksi asetetaan yhtäältä se, miten erityisen tuen tarpeessa oleva asiakas tunnistetaan Kelassa, ja toisaalta se, miten Kelan ja kunnan välistä yhteistyötä erityisryhmien toimeentulon palveluissa

voitaisiin kehittää. Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen haetaan vastausta kunnan ja Kelan edustajille suunnatun oppimiskahvilan keskusteluja havainnoimalla. Toista tutkimuskysymystä tarkastellaan PRO SOS -hankkeen paikallisten pilottikokeilujen sekä valtakunnallisessa hankkeessa tuotetun aineiston valossa. Luvun loppuksi pohditaan tutkimuksen luotettavuutta ja eettisyyttä.

## 5.1 Tutkimusongelma ja -kysymykset

Toimeentulotuen siirtyminen Kelaan edellyttää järjestelmän toimintatapojen ja pyrkimysten uudenlaista arviointia. Aiemmin Kelan toiminta on keskittynyt taloudellisen sosiaaliturvan järjestämisvastuun kantamiseen ja organisointiin. Viimesijaisen toimeentulotuen siirryttyä Kelaan palveluneuvojat ovat saaneet tehtäväkseen myös tunnistaa asiakkaan elämäntilanteeseen liittyviä tekijöitä, jotka voivat viestiä laajemmasta avun tarpeesta. Opinnäytetyön tutkimuksellisenä tavoitteena onkin tarkastella yhtäältä erityisen tuen tarpeen asiakkaiden tunnistamista Kelassa ja toisaalta Kelan ja kunnan välistä yhteistyötä erityisryhmien toimeentulotuen palveluissa.

### Tutkimuskysymykset

1. Miten erityisen tuen tarpeessa oleva asiakas tunnistetaan asiakasvirrasta?

#### Apukysymykset:

- Keitä ovat erityisen tuen tarpeen asiakkaat?
- Millaiset seikat asiakkaan tilanteessa voivat viestiä erityisen tuen tarpeesta?

2. Miten Kelan ja kunnan yhteistyötä tulisi kehittää erityisryhmien toimeentulotuen palveluissa?

#### Apukysymykset:

- Millaisia toimintamalleja tarvitaan asiakkaan palveluntarpeen tunnistamiseen?
- Millaisia käytänteitä tarvitaan sujuvan asioinnin varmistamiseksi Kelan ja kunnan yhteistyössä?

## 5.2 Tutkimusmetodologiset valinnat

Koska tutkimuksessa halutaan ymmärtää tapoja, joilla erityisen tuen tarpeen asiakkaita profiloidaan ja kuinka yhteistyötä heidän asioissaan voidaan tehdä, tutkimus ammentaa laadullisesta menetelmäsuuntauksesta. Laadullisessa tutkimuksessa tavoitellaan syvällistä ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä. Tutkimus pyrkii vastaamaan kysymykseen ”mistä tässä on kyse”. (Kananen 2014, 16–19.) Laadullinen tutkimus toteutetaan keskittymällä pieneen määrään tapauksia ja analysoimalla niitä mahdollisimman perusteellisesti. Tutkijan ajattelua inspiroivan aineiston avulla mahdollistuu uusien näkökulmien löytyminen sen sijaan, että tutkimuksen tuloksena vahvistuisi tutkijan ennakkoon asettama oletus. (Eskola & Suoranta 2008, 18–22.) Laadulliselle tutkimukselle on tyypillistä, että se on avoin muutoksille koko tutkimusprosessin ajan. Tämä mahdollistaa myös odottamattomien muuttujien mukaantulon. (Pihlaja 2004, 150–151.)

Laadullisen tutkimuksen aineistonkeruun menetelmiä ovat havainnointi, dokumentit ja haastattelut (Kananen 2015b, 89). Tämän tutkimuksen aineisto on kerätty havainnoimalla paikallisen PRO SOS -hankkeen kokouksia ja oppimiskahvilaa sekä analysoimalla valtakunnallisessa PRO SOS -hankkeessa tuotettuja dokumentteja. Aineisto on kerätty toisin sanoen monimenetelmäisesti. Monimenetelmäistä tutkimusta kutsutaan nimellä triangulaatio. Aineistotriangulaatio tarkoittaa erilaisten aineistojen käyttöä tutkimusongelman ratkaisemisessa. Monimenetelmäisyys vahvistaa tutkimuksen luotettavuutta, mikäli eri lähteistä saadut tulokset ovat samansuuntaisia. Toisaalta erilaisten menetelmien käyttö lisää myös virheen mahdollisuutta. Tämän vuoksi tutkijalta vaaditaan hyvää perehtyneisyyttä tutkittavaan ongelmaan. (Kananen 2014, 120–122.)

Tutkimuskysymyksen 1. *”Miten erityisen tuen tarpeessa oleva asiakas tunnistetaan asiakasvirrasta”* tarkasteluun käytettiin aineistona PRO SOS -hankkeen yhteydessä järjestetyn oppimiskahvilan keskusteluja. Tutkimuskysymyksen 2. *”Miten Kelan ja kunnan yhteistyötä tulisi kehittää erityisryhmien toimeentulotuen palveluissa”* aineistona käytettiin paikallisen PRO SOS -hankkeen kolmen kokouksen sisältöä sekä valtakunnallisessa PRO SOS -hankkeessa tuo-

tettuja dokumentteja. Näitä analysoitiin hyödyntämällä menetelmänä osallistuvaa havainnointia (kokoukset) sekä sisällönanalyysia (dokumentit). Taulukko 1 havainnollistaa tutkimusmetodologisia valintoja.

Taulukko 1. Tutkimusmetodologiset valinnat

Tavoite	Tutkimuskysymys	Aineisto	Menetelmä	Analyysi
<i>Erityisen tuen tarpeen asiakkaiden tunnistaminen Kelassa sekä Kelan ja kunnan välinen yhteistyö erityisryhmien toimeentulotuen palveluissa</i>	1. Miten erityisen tuen tarpeessa oleva asiakas tunnistetaan asiakasvirrasta?	Oppimiskahvilan keskustelut	Havainnointi	Luokittelu
	2. Miten Kelan ja kunnan yhteistyötä tulisi kehittää erityisryhmien toimeentulotuen palveluissa?	Paikallisen PRO SOS -hankkeen 3 kokousta	Havainnointi	
		Valtakunnallisen PRO SOS -hankkeen dokumentit	Sisällönanalyysi	

## 5.3 Aineistot

### 5.3.1 Oppimiskahvila

Tutkimuskysymystä erityisen tuen tarpeessa olevien asiakkaiden tunnistamisesta käsiteltiin Kela-kuntaverkoston jäsenille PRO SOS -hankkeen kokouksen yhteydessä järjestetyssä oppimiskahvila-työpajassa. Oppimiskahvilan tavoitteena oli määrittää ne asiakkaat, jotka ovat erityisen tuen tarpeessa, tarkastella heidän nykyistä profilointiaan Kelassa sekä etsiä notkeita toimintamalleja erityisen tuen tarpeen tunnistamiseksi Kela-kuntamallissa.

Oppimiskahvila (learning cafe) on nopea ja helppo menetelmä ideoida, oppia ja osallistaa organisaatioiden jäseniä erilaisten ongelmien ratkaisemiseen.

Keskeistä on vuoropuhelu ennalta annetusta kysymyksestä. Tilanteessa kannustetaan jokaista osallistujaa kertomaan ajatuksensa. Lopuksi pyritään tiivistämään ryhmän yhteiset näkemykset ratkaistavasta asiasta. (Innokylä 2018).

Tutkijan rooliin oppimiskahvilassa kuuluivat havainnoinnin ohella organisointi ja fasilitointi. Fasilitoinnilla tarkoitetaan ryhmäprosessin helpottamista (Kantojärvi 2012, 9–11). Kantojärvi (2012, 35–45) painottaa, että fasilitointi mahdollistaa vapautunutta ja luovaa kehittämistä haastamalla perinteisten hierarkkisten asiantuntijaorganisaatioiden toimintatavat. Lähtökohdat uudentalaiselle käytännölle ovat otollisemmat silloin, kun osallistujat pääsevät osallistumaan ”ongelman” määrittämiseen. Osallistujien heterogeenisyys tuo näkemyseroja ja säröjä, joita uuden tuottamiseen tarvitaankin.

Erityisen tuen tarpeen käsitteen avaaminen oli tutkijan näkökulmasta tärkeä lähtökohta yhteisen ymmärryksen varmistamiseksi eri toimijoiden kesken. Oppimiskahvilassa keskityttiin yhteisen ymmärryksen luomiseen siitä, ketkä ovat erityisen tuen tarpeessa olevia asiakkaita ja miten löydetäisiin notkeita toimintamalleja erityisen tuen tarpeen tunnistamiseksi. Yhteisymmärryksen rakentaminen aiheesta on keskeistä, sillä perinteisesti Kelan ja sosiaalitoimen asiakkaita on palveltu erilaisista lähtökohdista ja tavoitteista käsin. Perustoimeentulotuen muutoksen vaikutuksesta monet asiakkaat ovat kuitenkin nykyisin organisaatioiden yhteisiä. Sensemaking-prosessista on kysymys silloin, kun halutaan rakentaa yhteisymmärrystä ja yhteistä lähtökohtaa toiminnan perustaksi (Tuomivaara ym. 2015, 85–87). Asiakkaiden tunnistaminen on palvelun kehittämisessä olennaista, joten on tärkeää, että puhumme samoista asioista samantlaisin termein.

### **5.3.2 Kokoukset ja valtakunnallisessa hankkeessa tuotettu materiaali**

Tutkimuskysymystä Kelan ja kunnan yhteistyön kehittämisestä erityisryhmien toimeentulotuen palveluissa käsiteltiin paikallisen hankkeen kolmessa kokouksessa sekä valtakunnallisessa hankkeessa tuotetussa kirjallisessa materiaalissa.

Kaakkois-Suomen paikallishankkeen kokouksissa tutustuttiin jokaisen kokouksen aluksi valtakunnallisen hankkeen aikaansaannoksiin. Kokousta jatkettiin

kertaamalla lyhyesti aiempien paikallisten kokouksien tuotoksia esimerkiksi jakamalla kokemuksia vastavuoroisesta työhön tutustumisesta, yhteisistä palvelutarpeen arviointikokeiluista sekä suullisen hakemuksen kokeiluista Kelan ja kunnan välillä. Kokousta jatkettiin esittelemällä kokousten välissä toteutettujen pilottikokeilujen antia. Noin puolet kahden tunnin kokousajasta kohdistettiin jokaisessa kokouksessa pilottien jatkotyöskentelyn suunnitteluun, jossa osapuolet työskentelivät etsien vaihtoehtoja piloteissa nousseisiin haasteisiin.

Valtakunnallisessa hankkeessa tuotettu materiaali koostui esimerkiksi keinoista, joilla Kelan etuuspäätösten ymmärrettävyyttä voitaisiin lisätä, Kelan ja kunnan keskinäisten palveluvälineiden toimivuudesta, pelisääntöjen sopimisesta, palvelujen automatisoinnista, Kelan ja kunnan keskinäisen tiedonsiirron haasteista, erilaisista asiointitavoista, asiakkaiden yhdenvertaisuudesta ja tasa-arvoisuudesta sekä kiireellisten maksusitoumusten käytännöistä. Valtakunnallisen hankkeen keskeisimmät edistysaskeleet, ideat ja haasteet jaettiin kaikkien PRO SOS -hankkeiden osallistujille tiedoksi, jotta toimivat ideat voitaisiin monistaa kaikkien hankkeessa mukana olevien käyttöön.

## **5.4 Menetelmät**

### **5.4.1 Osallistuva havainnointi**

Havainnoinnilla pyritään lisäämään ymmärrystä ilmiöstä. Havainnointi tieteellisenä tutkimusmenetelmä ei ole mielivaltaista. Mitä ja miten havainnoidaan, riippuu tutkimusongelmasta ja kysymyksistä sekä tutkimuksen tavoitteista. (Vilkkä 2007, 125.) Havainnointi edellyttää havainnointitavan ja havainnointiajanjakson määrittelyä sekä havainnointipäiväkirjan pitämistä. Strukturoidussa havainnoinnissa huomio kiinnitetään havainnointipäiväkirjassa määriteltäviin tekijöihin, joita seurataan ennalta suunniteltu aikaväli. (Kananen 2015a, 78–80.)

Aineistonkeruussa käytettiin hankkeen yhteydessä järjestetyn oppimiskahvilan ja kokousten osalta osallistuvaa havainnointia. Osallistuvassa havainnoinnissa tutkija osallistuu tutkimuskohteensa toimintaan ennalta sovitun ajanjakson ajan (Vilkkä 2007, 120). Osallistuva havainnointi voi vaihdella täydellisen osallistumisen ja havainnoivan osallistumisen välillä (Hirsjärvi ym. 2009, 216–217). Tässä tutkimuksessa hyödynnettiin havainnoivaa osallistumista. Havainnointia



varten laadittiin etukäteen asiarunko, johon kirjattiin, miten ja mitä havainnoidaan. Lisäksi tukeuduttiin yhteisössä luotettuun avainhenkilöön, jotta päästiin yhteisöön sisälle ja saatiin yhteisöstä tarpeelliset tiedot.

#### **5.4.2 Oppimiskahvilan osallistuva havainnointi**

Erityisen tuen tarpeen tunnistamiseen haettiin vastauksia oppimiskahvilassa käydyn keskustelun kautta. Oppimiskahvila järjestettiin 9.1.2018 PRO SOS -hankkeen kokouksen jatkoksi. Vapaaehtoisuuteen perustuvaan työskentelyyn osallistui yhteensä 15 henkilöä.

Kantojärven (2012, 46–53) mukaan pajatyypisessä työskentelyssä aloittaminen ja valmistautuminen ovat keskeisiä orientoitumista ohjaavia seikkoja. Keskeisiä asioita ovat läsnäolo, turvallinen ilmapiiri ja fokusointi. Läsnäolo luo perustan sille, kuinka toiminta onnistuu. Turvallinen ilmapiiri lisää osallistumista keskusteluun. Fokusointi ohjaa toiminnan suuntautumista ja kirkastaa työskentelyn tavoitteen. Energiatasoa voidaan nostaa nopeasti esimerkiksi vaihtamalla paikkoja järjestämällä pieni taukojumppa tai poikkeamalla teknisestä esittämisestä, kuten vaihtamalla Powerpoint-esitys fläppitauluun.

Oppimiskahvilaan valmistauduttiin rajaamalla keskustelun aihetta. Lisäksi jokaiselta osallistujalta pyydettiin kirjallinen suostumus tutkimukseen osallistumiseen. Oppimiskahvilan kysymykset oli kirjoitettu ennakoon valmiiksi fläppipaperille ja tusseja varattu kirjaamista varten. Oppimiskahvilatilannetta alustettiin pyytämällä jokaista osallistujaa rentouttamaan itsensä hetkeksi esimerkiksi nousemalla ylös tuolista ja tekemällä jotakin virkistävää. Tämän pienen tauon tehtävä oli orientoida tulevaa työskentelyä, jossa lyhyellä aikajänteellä piti tuottaa uutta tietoa. Oppimiskahvilan ja sitä edeltäneen noin kaksituntisen palaverin väliin jäi vain noin viiden minuutin tauko.

Tauon päätyttyä kerrattiin oppimiskahvilan aikataulu, jonka kokonaiskestoksi arvioitiin noin 45–60 minuuttia. Aktiiviseen ryhmätyöskentelyn varattiin aikaa noin 30–35 minuuttia ja loput ajasta varattiin tuotetun tiedon esittelyyn ja tuloksista keskusteluun. Ryhmiä muistutettiin ennen työskentelyn aloittamista siitä, että jokaisen ryhmässä olevan tulisi saada nostaa ajatuksensa esiin ainakin kerran ryhmäkeskustelun aikana. Kaikkia osapuolia rohkaistiin osallistumaan

keskusteluun ja lopuksi tiivistämään paperille yhteisessä keskustelussa nousseet keskeiset ideat.

Osallistujat jaettiin kolmeen noin yhtä suureen pienryhmään, joista kukin käsiteli pöydän ääressä seuraavia teemoja eri näkökulmista yksi teema kerrallaan:

1. Keitä ovat erityinen tuen tarpeen asiakkaat?
2. Miten erityisen tuen tarpeessa oleva asiakas tällä hetkellä profiloidaan Kelassa?
3. Millaisia notkeita toimintamalleja tarvitaan erityisen tuen tarpeen tunnistamiseksi?

Kolmelle teemalle valittiin puheenjohtajat, jotka pysyivät koko ajan paikallaan. Loput osallistujat kiersivät pöydästä toiseen kaikki pöydät läpi. Ensimmäisen teeman puheenjohtajana toimi Kelan edustaja, jonka työskentelytapa oli avointa keskustelua rohkaiseva ja asenteeltaan salliva. Tämä nähtiin runsaina puheenvuoroina, joissa ensin ilmaistu asia ei kumonnut seuraavaa. Työpajan dialogissa ”erityistä tukea tarvitseva asiakas” nähtiin jo ensimmäisellä kierroksella monimerkityksellisenä.

Toisen teeman puheenjohtajana toimi niin ikään Kelan edustaja. Hän arvioi, että keskustelun kirjaamiseen vaikutti tehtävänannossa esiintynyt ilmaisu *tämänhetkinen* (kysymys; miten erityisen tuen tarpeessa oleva asiakas tällä hetkellä profiloidaan Kelassa). Keskustelua käytiin kuitenkin aktiivisesti siitä, miten erityisen tuen tarpeen asiakasryhmän profilointi ollaan nostettu uudelleen tarkasteltavaksi Kelassa.

Kolmannen teeman puheenjohtajana toimii kunnallisen sosiaalityön edustaja. Ryhmän kokoonpanossa kunnan edustajia oli enemmistö. Hänen pöydässään keskustelu polveili vilkkaana siitä, millaiset sosiaalitoimen ja Kelan yhteiset työmenetelmät ja toimintatavat voisivat helpottaa erityisen tuen tarpeen tunnistamista.

Ensimmäisen pöytäkierroksen työskentely lähti liikkeelle aihetta pohtien ja Kela-kuntamallin palaverista sekä pilottitoiminnasta ideoita poimien. Jo tuolloin oli nähtävissä eroja siinä, kuinka organisaatioiden työskentelyä ohjaavat lait

vaikuttavat termien tulkintaan. Toisella pöytäkierröksellä oli selvästi havaittavissa, että aikaisemmin kirjoitettuja ideoita nostettiin tarkasteltavaksi erilaisesta näkökulmasta ja erilaisia tulkintoja törmäytettiin toisiinsa kyseenalaistaen. Kolmannella pöytäkierröksellä ryhmissä yksi ja kolme käytiin pisimpään keskustelua. Erityisen tuen tarpeen profiloitipöydässä käytiin (teema 2) keskustelua verkkaisempaan tahtiin muihin pöytäseurueisiin (teema 1 ja 3) nähdessä.

Oppimiskahvilassa työskentelystä välittyi sitoutunut ja innostunut tunnelma myöhäisestä iltapäivästä huolimatta. Osapuolten halukkuus työskennellä yhteisten asiakkaiden asioiden parantamiseksi välittyi toiminnasta selkeästi. Organisaatorajat tulivat esiin vahvasti siinä, mitä vaateita erityisen tuen tarpeen käsitteen koettiin asettavan eri organisaatioiden työhön. Organisaatorajat ylittävä työskentely sujui positiivisessa hengessä siitäkin huolimatta, että molemmissa organisaatioissa havaittiin joitakin käsitteen tulkintaeroja. Lopuksi esiteltiin puheenjohtajien vetäminä kaikkien osapuolten kirjaamat tuotokset.

Tuotosten esittelyn jälkeen kirjattiin fläppipaperille vapaamuotoisena yhteenvedona työpajan keskeinen anti ja ajatukset. Monissa puheenvuoroissa tuotiin esille tapahtuman arvo; yhteinen työpajatyöskentely katsottiin erittäin tarpeelliseksi, koska selvästi erityisen tuen tarpeen käsite nosti esille erilaisia näkemyksiä siitä, keitä kyseiseen ryhmään katsottiin kuuluvan. Kunnan puolelta tuotosten muodostumiseen vaikutti vahvasti sosiaalihuoltolain peruste, joka ohjaa sosiaalityötä. Työskentelyn hedelmiä pyydettiin myös hyödynnettäväksi Kelan käyttöön, koska siellä pohditaan parhaillaan, mitä erityisen tuen tarve Kelassa tarkoittaa.

#### **5.4.3 Paikallishankkeen palaverien osallistuva havainnointi**

Kelan ja kunnan yhteistyön kehittämistä erityisryhmien toimeentulotuen palveluissa tarkasteltiin havainnoimalla kolmea paikallisen PRO SOS -hankkeen kokousta (20.10.2017, 9.1.2018 ja 21.3.2018) sekä analysoimalla valtakunnallisessa PRO SOS -hankkeessa tuotettua materiaalia (ks. luku 5.4.5). Näissä havainnointi rajattiin koskemaan yhteistyössä esiintyviä haasteita asiakkaan

palvelutarpeen ja palveluprosessien välillä sekä kokoamalla tietoa usein toistuvista yhteistyön haasteista. Paikallisen hankkeen kokouksista tehtiin muistiinpanot ja niitä verrattiin virallisiin kokousmuistioihin.

PRO SOS -hanke pyrkii kehittämään Kela-kuntayhteistyötä perustoimeentulotuen Kela-siirrossa. Hankkeen yhdeksi kehittämisteemaksi nostettiin Kela-siirron vaikutusten selvittäminen sosiaalityöhön. Kela-kunta-yhteistoimintamalli on suositus Kelan ja kuntien yhteistyöstä perustoimeentulotukea hakevan asiakkaan palveluprosessissa. Malli on tarkoitettu työvälineeksi kuntien sosiaalityön ja Kelan asiakasneuvonnan etuuskäsittelijöille. Mallilla tähdätään hyvään ja laadukkaaseen palveluun. Lisäksi pyritään tunnistamaan perustoimeentulotuen asiakkaiden sosiaalityön palvelutarve. Mallissa ennakoidaan tulevan sote-uudistuksen vaikutuksia palvelujärjestelmään. Malli on kehitetty PRO SOS -hankkeen ja siihen osallistuvien kuntien, asiakkaiden, Kelan ja Kuntaliiton yhteistyössä. Malli tarkastelee asiakkaan palveluprosesseja ja esittää kehittämiskohteita ja uusia toimintatapoja palvelulle. (PRO SOS 2016.)

Seuraamalla näiden mallien pilottitoimintaa paikallistasolla kokousten ja niistä tehtyjen muistiinpanojen kautta päästiin konkreettisesti tarkastelemaan kunnan ja Kelan yhteistyötä saman pöydän ääressä. Kokouksissa kävi ilmi, että kunnan ja Kelan paikalliset palvelut luovat reunaehdot palvelutarjonnalle. Alueellisia vaihteluista johtuen yhteistoiminnassa pohdittiin myös palvelujen alueellisia eroja ja tasavertaisuutta. Harvaan asuttujen alueiden asukkaat joutuvat hoitamaan etuuksien ja palveluiden hakemisen muuten kuin toimistoissa. Myös toimintamallin mahdollisuudet taipua kädestä pitäen ohjaukseen vaativat mielikuvitusta ja eroavat suurimpien kaupunkien palveluista merkittävästi. Palvelutarpeen arvioinnin välineet yhteistyössä kunnan kanssa tulisi suunnitella räätälöidysti samalla kuin joustavat toimintamallit. Esimerkiksi suullisten hakeusten ottaminen puhelimitse korostuu Kelan palveluissa, kun palvelutarjonta harvenee.

Paikallisen osahankkeen pilottiaiheet valikoitiin kehittämisen kohteiksi, koska hankkeen aikana perustoimeentulotuen Kela-siirron arjessa koettiin juuri tuolloin tarvittavan lisää tietoa palvelutarpeen arvioinnista, toisen organisaation

työstä ja vastaanottokeskuksesta kuntaan muuttavien ihmisten muuttoon liittyvässä ohjaamisessa. Mallit luotiin yhteiseen palvelutarvearviointiin, toisen työhön tutustumiseen sekä asiakasohjaukseen maahanmuuttajan vastaanottokeskuksesta kuntaan siirtymisen yhteydessä. Kelan ja sosiaalitoimen välistä toimintaa katsottiin tarpeelliseksi joustavoittaa ja nopeuttaa hakemuksen käsittelemisen osalta. Lisäksi katsottiin tarpeelliseksi sopia yhteistyössä asiakkaan palvelusta silloin, kun palvelutarve on pitkäaikaista (esimerkiksi muuttuneessa elämäntilanteessa, jossa tarvitaan sekä taloudellista apua että sosiaalitoimen tukea).

Tammikuun loppuun mennessä onnistuttiin toteuttamaan vain yksi yhteinen palvelutarvearvio. Tässä asiakas sai kattavaa tietoa ja hänelle tehtiin yhteinen suunnitelma palvelutarpeesta. Asiakas koki tilanteen häntä palvelevaksi, koska hänellä oli pitkittyneen sairastelun vuoksi aukkoja jatkosuunnitelmissa. Toisessa tapauksessa yhteisestä palvelutarpeen arvioinnin kokeilusta luovuttiin kolmen yrityksen jälkeen, koska asiakas unohti toistuvasti saapua sovitusti paikalle. Yhteisiä palvelutarvearviointeja päätettiin vielä jatkaa sopivien asiakastapausten etsinnällä sosiaalitoimen johdolla senkin jälkeen, kun tämän opinnäytetyön tutkimuksellinen osuus hankkeessa päättyi.

Työhön tutustumiset toteutettiin työpaikkavierailuilla. Kunnasta saatiin työntekijöitä seuraamaan Kelan työskentelyä sekä asiakaspalveluun että etuuksien ratkaisutyöhön. Kelasta puolestaan käyntiin tutustumassa kunnan sosiaalitoimeen.

Yhteisiksi haasteiksi pilottien pohjalta erityisryhmien toimeentulotuen palveluissa nostettiin **tiedonkulku, viestintä ja tavoittamisen raamittaminen**. Esimerkiksi sosiaalihuollon *ilmoituksia on lähetetty kuntiin kirjavilla tiedoilla/vii-veellä*, erittelemättä, mikä asiakkaan tilanteessa aiheuttaa sosiaalityön tarpeen arviointia. Lisäksi kuntaan on vastaanotettu useampia ilmoituksia samasta henkilöstä ja samaa asiaa koskien. Myös Kelan *päätösten vaikeaselkoisuus* on aiheuttanut paljon asiakaskäyntejä ja puhelinsoittoja kuntaan asiakkaiden pyytäessä konsultointiapua toimeentulotukipäätöksiinsä (esimerkiksi onko tuesta maksettu suoraan laskuttajalle vuokra ja sähkö vai tuleeko hänen itse ne maksaa ja kuinka hänen on toimittava jatkossa). *Kelan päätöksen teki-*

*jään on myös kaivattu suoraa yhteydenottomahdollisuutta päätösten oikaisu-tarpeen vuoksi. Sosiaalityön edustajien tavoittamisessa on myös koettu haas-tavuutta. Myös tietosuojaan liittyvään epävarmuuteen on törmätty (esimerkiksi, mitä tietoa saa luovuttaa kunnasta Kelaan ja Kelasta kuntaan).*

**Toimijoiden erilaisten toimintatapojen katsottiin lisäävän kehittämisen tarvetta.** Kelassa koetaan tarvetta saada lisäkoulutusta *arjen hallinnan ja toi-mintakyvyn kokonaisvaltaiseen arviointiin asiakkaan tarpeiden tunnistami- sessa.* Kelassa tarvitaan myös lisää rohkeutta haastavien asioiden *puheeksi ottamisen taidoissa ja pelinlukutaidoissa,* jotta asiakkaiden *yksilölliset haasteet tunnistettaisiin nykyistä paremmin ja niihin voitaisiin reagoida* (muun muassa asiakkaan asumisen turvaaminen, luku- ja kirjoitustaito, talousosaaminen).

Haasteiksi nimettiin myös esimerkiksi kunnan yksilön *aktivointiin ja osallistami- seen kohdistamat toimenpiteet,* joiden vaikutusta Kelassa ei riittävästi huomi- oitu (*esimerkiksi takuuvuokrasta päätettäessä kuntouttavan työtoiminnan/ työ- harjoittelupaikan vastaanottamiseen tai vanhempien luota itsenäistymiseen liit- tyen*). Kelassa lähtökohtana pidetään *oletusarvoa, että asiakas pystyy itse hoi- tamaan oman taloutensa, kunnes asiasta muuta ilmenee.* Vuokrarästejä tulee olla tullut Kelan tietoon vähintään kahden kuukauden ajalta, jotta asiakkaan toimeentulotuesta maksetaan vuokra suoraan vuokranantajalle asiakkaalta ky- symättä. Kahden kuukauden vuokrarästien jälkeen ongelmia alkaa kuitenkin jo kasautua.

**Kehittämistä pidettiin tarpeellisena myös yhtenäisten termien ja toimijoi- den työnjaon selkiytymisen osalta.** Erilaiset tulkinnat käsitteistä luovat jän- nitteitä ja eroavaisuuksia yhteiseen näkemykseen siitä, *mitä palveluja sosiaali- huollolla tarkoitetaan,* ja kenelle palvelut kuuluvat, missä tilanteessa asiakas ohjataan kuntaan, ja mihin asiakkaan tulisi ottaa yhteydessä, kun asiakas oh- jataan kuntaan (sosiaalitoimeen, työvoimapalveluihin vai ohjaamoon)? Erityi- sen tuen tarpeen ja sosiaalihuollon tuen tarpeen arvioinnin käsitteet vaikutta- vat myös palveluiden tarjontaan. Entä kenelle kuuluu asiakkaiden ohjaus ja hakemuksen täyttämisessä avustaminen?

Maahanmuuttajien asiakasohjauksen mallin kehittyessä nähtiin monia seikkoja, joiden vuoksi asiakkaan, kunnan ja Kelan kesken katsottiin tarpeelliseksi tavaksi kehittää ”siirtopalaveri” ennen kuntapaikkaan siirtymistä. Tavoitteiksi asetettiin ymmärryksen lisääminen toisen työstä ja sujuvan yhteistyön kehittäminen. Näillä turvataan asiakkaan Kela-etuuksien sujuva hakeminen sekä asiakkaan ymmärryksen varmistaminen Kela-asioissa asiakkaan siirtyessä vastaanottokeskuksesta kuntaan. Asiakasta ohjataan hoitamaan Kela-asiat omatoimisesti.

Maahanmuuttajilla yleisiä asiainnin haasteita ovat luku-, kirjoitus- ja laskutaidot. Myös yhteisen kielen puuttuminen aiheuttaa kuormitusta asiointiin. Lisäksi maahanmuuttajien sopeutumista vaikeuttavat kulttuurierot. Näiden taakse voi kätkeytyä muitakin haasteita, jotka jäävät yhteisen kielen puuttumisen vuoksi havaitsematta. Suomeen tullessa maahanmuuttajien oikeus sosiaalietuuksiin selvitetään, ja se tapahtuu hakemalla Kelasta asumiseen perustavaa vakuuttamista sosiaalietuuksista. Sosiaaliturvahakemuksen ratkaisu toimii porttina muiden etuuksien ratkaisemiseen. (Suomen sosiaaliturva 2018.)

Maahanmuuttajien asiakasohjauksessa asiakkaalle haastavana nivelvaiheena koettiin kuntaan muutto, koska tuolloin tilanteeseen liittyi useita ennakoitavia asioita. Vuokranmaksu voi jäädä maahanmuuttajilta hoitamatta, ja vuokria uhkaa rästiytyminen. Vastaanottokeskuksessa asumisen aikana asumisen kulut hoidetaan suoramaksuna toimeentulotuesta laskuttajalle. Kuntapaikan vastaanottamisen myötä asiakkaan oma vastuu kasvaa merkittävästi. Asumistuen osuus ohjautuu pääsääntöisesti valtion vuokra-asunnoissa vuokranantajalle, mutta yksityisen vuokranantajan tilanteessa asia voi olla toinen. Kuntaan muuton yhteydessä tarvitaan myös ymmärrystä vuokrasopimuksen ehdoista ja käytännön apua esimerkiksi välttämättömien kalusteiden hankinnassa sekä muuttoilmoituksen laatimisessa. Kielimuurin vuoksi maahanmuuttajat tarvitsevat usein tulkkausta, jonka vuoksi soittopyynnön jättäminen Kelaan ei toimi vaihtoehtona.

#### 5.4.4 Sisällönanalyysi

Sisällönanalyysillä tarkoitetaan tekstin pelkistämistä, jotta aineisto voitaisiin tiivistää ydinsisällöiksi (Kananen 2012, 116–117). Sisällönanalyysillä pyritään löytämään sanallisista tulkinnoista tutkimuskysymysten kannalta ratkaisevia merkityssuhteita erilaisten kokonaisuuksien välillä. Analyysiyksikkö voi olla esimerkiksi sana, lause tai ajatuskokonaisuus. (Vilkkä 2015, 163–178.)

Sisällönanalyysia hyödynnettiin valtakunnallisessa PRO SOS -hankkeessa tuotettujen aineistojen analyysissä. Aineisto koostui 12 dokumentista, joista viisi oli PowerPoint -esityksiä, kolme kokousmuistioita ja neljä pdf-tiedostoja/kaavioita. PowerPoint -esitykset liittyivät eri paikkakunnilla toteutetun Kela-kunta- yhteistoimintamallin konkreettisiin toteutuksiin, haasteisiin ja muihin havaintoihin. Pdf-tiedostot havainnollistivat muun muassa maahanmuuttajan siirtymisprosessia vastaanottokeskuksesta kuntaan. Kaavioihin oli kirjattu alueellisista eroista johtuvia haasteita ja ratkaisuehdotuksia PRO SOS -hankkeen kunta-Kela-yhteistoimintamalliin.

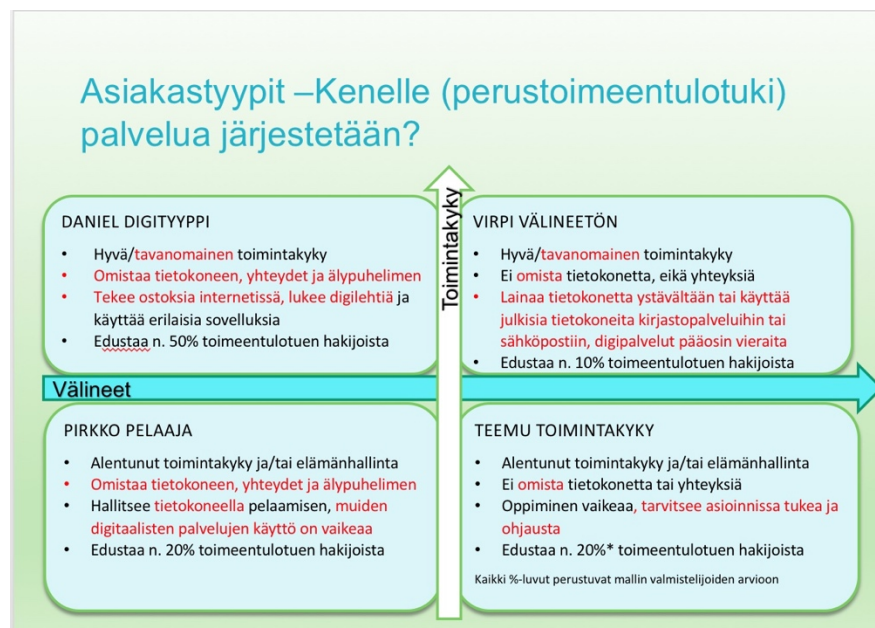
#### 5.4.5 Valtakunnallisen aineiston sisällönanalyysi

Aineistossa alueelliset erot palvelujen tarjoamisessa näyttäytyivät selvästi. Palvelutarjonnan niukentuessa riskiksi nousee digitaalisten palvelujen ulkopuolelle jäävien karsiutuminen kokonaan palvelujen ääreltä. Välimatkojen pidentyessä palvelutarpeen kartoittaminen tapahtuu yhä enemmän puhelimen välityksellä, mikä saattaa heikentää palveluihin pääsyä. Kohtaamisen puuttessa kasvaa riski ongelmien tunnistamatta jäämisestä tai niihin puuttumisen vaikeutumisesta.

Alueellisen eriarvoisuuden vaikutukset asiakkaan palvelutarjontaan lisäävät merkittävien riskien kasvua erityisryhmien asiakkaiden palvelupolkuihin. Riskikartoitusta tehtäessä PRO SOS -hankkeessa pohdittiin erilaisia palvelunkäyttäjiä, missä arvioinnin kohteena ovat olleet asiakkaan toimintakyky ja käytettävissä olevat asioinnin apuvälineet. Näiden perusteella asiakkaat on jaettu neljään ryhmään (sivulla 49) olevan kuvan 2 mukaisesti. Kuvassa havainnollistetaan, millaisia variaatioita asiakkaiden toimintakyvyn ja -välineiden osalta arvion mukaan löytyy.



Kuvassa 2 esitetyt Teemu ja Pirkko voivat kuulua erityisen tuen tarpeen piiriin toimintakykyrajoitteiden vuoksi. Mallissa esitetyllä Danielilla on hyvä tai tavanomainen toimintakyky, ja hän käyttää digitaalisia sovelluksia ja hallitsee verkkoasioinnin. Mallin Pirkolta löytyvät tietokone, yhteydet ja älypuhelin, mutta hänellä on alentunut toimintakyky, eikä hän koe digitaalisia verkkopalveluja omakseen. Mallin Virpillä on hyvä tai tavanomainen toimintakyky, mutta digipalvelut ovat hänelle pääosin vieraita. Mallin Teemulla on heikko toimintakyky, ja hän kokee oppimisen vaikeaksi. Hän tarvitsee ohjausta ja tukea.



Kuva 2. Perustoimeentulotuen asiakkaiden jakauma osoittaa välineiden ja toimintakyvyn eroavaisuuksia (PRO SOS -aineisto 2018)

Kunnan ja Kelan palveluissa on paljon alueellista hajontaa, joka asettaa omat haasteensa asiakkaan tarpeiden ja palvelun tarjoamisen kohtaamiselle. Mitä rajatummiksi palvelut kapeutuvat kunnassa, jossa Kelan toimipistettä ei ole tai se on rajatusti avoinna, sitä suurempaan rooliin Kelan ja kunnan yhteistyö nousee, mikäli asiakas tarvitsee palvelua suoriutuakseen etuuksien hakemisessa ja niihin tarvittavien liitteiden toimittamisessa.

Palvelujen kapeutuessa etenkin haja-asutusalueilla tärkeään rooliin nousee Kelan etäpalvelujen riittävä resursointi. Lisäksi tiivistä yhteistyötä tarvitaan kunnan asiointipalvelujen kanssa. Samalla tarve järjestöyhteistyön kehittämiseen kasvaa. Näissä tilanteissa palvelujen turvaamiseksi hankkeessa esitettiin

Kelan ja sosiaalitoimen välistä päivystyslinjaa kiireellisten asioiden ratkaisemiseksi. Toimintaympäristöt ja niiden erilaiset vaikutukset asiakkaiden palvelujen järjestämiseen havainnollistetaan kuvassa 3. Kuva osoittaa, miten palvelujen saatavuus lisääntyy sitä mukaa, mitä laajemmaksi kunnan palvelutarjonta käy.



Kuva 3. Toimintaympäristöt ja palvelujen saavutettavuus erilaisissa palveluympäristöissä (PRO SOS –aineisto 2018)

Erityisen tuen tarpeen asiakkaat ja erityisryhmät ovat asiakkaita, joiden pääsy palveluihin voivat rajoittaa monet tekijät. Verkkopankkitunnusten käyttö saatetaan kokea vieraana tai toimintakyvyn merkittävä lasku voi johtaa sopivien asiointitapojen löytymisen vaikeuteen. Nuorten kohdalla digitaidot ovat vanhempia ikäryhmiä selvästi paremmin edustettuina.

## 5.5 Aineiston analysointi

Vilkan (2015, 137) mukaan laadullisella menetelmällä toteutettu tutkimus tulee analysoida teksti- ja kuvamuodossa. Aineiston keräämisen jälkeen kaikki materiaali yhteismitallistettiin kirjoittamalla se tekstimuotoon eli litteroitiin. Laadullisessa tutkimuksessa tiedonkeruu ja analyysivaihe vuorottelevat keskenään. Tämä mahdollistaa aineiston tiiviin seuraamisen ja ongelman ratkeamisen.

Ensin tekstimassalle esitettiin tutkimuskysymyksiä, jotta joukosta erotettiin tutkittavan ilmiön kannalta olennaiset sisällöt. (Kananen 2014, 99–101.)

Aineiston analyysissä tehtävänä on kuoria esiin tekstin ydin tiivistämällä keskeinen sisältö saadusta aineistosta. Laadullisen tutkimuksen aineiston käsittely on joustavaa, koska aineisto tarjoaa mahdollisuuden hyvin erilaisiin tuloksiin riippuen siitä, mistä näkökulmasta tutkija haluaa aineistoa tarkastella. Teorialähtöisessä luokittelussa aineistoa luokitellaan teoriassa saatujen käsitteiden avulla. Aineistolähtöisessä luokittelussa nostetaan nimensä mukaisesti aineistosta esiin nousseet löydökset. (Kananen 2012, 114–117.)

Litteroinnin jälkeen seurasi aineiston koodaus, jossa tekstiä yksinkertaistettiin helpommin käsiteltävään muotoon. Siinä tekstikokonaisuudet tiivistettiin kukin yhdeksi asiakokonaisuudeksi. Tätä seurasi aineiston luokittelu, jossa toisiinsa liittyvät käsitteet tiivistettiin aina yhden kattokäsitteen alle. Luokittelun lopputuloksena aineistosta muodostui useampi käsite tai ilmiö. (Kananen 2014, 103–115.) Luokitteluja tarkistin moneen kertaan. Mielestäni nämä keinot tuntuivat luontevilta ja selkeiltä menetelmiltä jäsentää kysymysten kannalta runsasta sisältöä. Aineisto analysoitiin ajanjaksolla 15.11.2017–31.3.2018.

Kattokäsitteeksi erityisen tuen tarpeen tunnistamiseen oppimiskahvilassa nousi **kiinnittymisen puute**. PRO SOS -hankkeen kokouksissa ja keskusteluissa keskeiseksi seikaksi nousi **prosessien ja yhteistyötapojen raamittaminen**. Valtakunnallisen aineiston kattokäsitteeksi muodostui **palvelujen saatavuuden haaste muuttuvissa palveluympäristöissä**.

## 5.6 Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys

Laadullisessa tutkimuksessa luotettavuustarkastelu perustuu tutkijan omaan arvioon ja näyttöön. Opinnäytetyön tulokset ovat työn luotettavuuden kulmakivi. Luotettavuutta tulee arvioida jo ennen tutkimukseen ryhtymistä. Luotettavuuden mittareita ovat reliabiliteetti ja valideetti. (Kananen 2014, 145–147.)

Laadullinen tutkimus on aina uniikki, jolloin sen toistettavuus eli reliabiliteetti voi olla haasteellista. Toistettavuus edes teoriatasolla on kuitenkin tärkeää, jotta tehty tutkimus lunastaisi paikkansa ja merkityksensä tutkimuskentässä.

(Vilkkä 2007, 158–170.) Validiteetti tarkastelee, ovatko tutkimusasetelmassa mitattavat asiat ovat niitä, joita on tarkoitus mitata, ja onko aineiston syy-seuraussuhteista tehty oikeat tulkinnot. Luotettavuustarkastelussa pyritään selvittämään, onko tutkimus objektiivinen, tutkimusasetelma ja tutkimusprosessi tieteellisen tutkimuksen kriteerit täyttävä. Luotettavuus lisääntyy keräämällä tietoa eri lähteistä ja vertaamalla tätä tietoa saatuihin tuloksiin. (Kananen 2014, 147–152.)

Tutkijan on huolehdittava ennen tutkimuksen aloittamista tutkimuksen eri osapuolten välisistä vastuista, velvollisuuksista ja oikeuksista. Myös tutkimusaineiston säilyttämisestä ja hävittämisestä on huolehdittava sovitulla tavalla. Tutkijan on myös tarkasteltava omaa esteellisyyttään tutkimusta kohtaan. (Kananen 2017, 189–192.)

Tässä tutkimuksessa havainnointi kohdistettiin osittain oman työnantajan organisaatioon sekä kuntasektorilta tuleviin sidosryhmiin. Tutkimuksen toteuttaminen heterogeenisten ryhmien kanssa oli luontevaa, ja se käytiin yhteistyökykyisessä hengessä. Opinnäytetyötä kirjoittaessa tutkija saattoi itseltään huomamatta syyllistyä ”Kela-slangin” kirjoittamiseen.

Havainnointipäiväkirjan käytöstä oli kiistaton apu tutkimuksen eri vaiheiden arvioinnissa ja toisaalta se havainnollisti työn edistymistä. Samalla se toimi eräänlaisena peilinä havaintoihin, tulkintoihin ja ajatuksiin työn eri vaiheista. Havainnointipäiväkirjaan palaaminen mahdollisti opinnäytetyön suunnan tarkastelun. Myös uusien näkökulmien syntymiselle avautui mahdollisuus päiväkirjaa tutkiessa.

Tekstin tuottamisessa pyrittiin tarkkuuteen ja huolellisuuteen referoimalla kirjallista tekstiä ja aiempia tieteellisiä tutkimuksia. Myös suostumusten ja tutkimuslupien hankkimisesta ja aineiston säilyttämisestä huolehdittiin asiaankuuluvalle tavalla. Opinnäytetyön aineisto hävitettiin välittömästi opinnäytetyön valmistumisen jälkeen. Opinnäytetyön työstämisen aikana yhteys ohjaavaan opettajaan pidettiin tiiviinä. Lisäksi työelämäohjaajaan ja hankkeen yhdyshenkilöön oltiin yhteydessä tarpeen mukaan ja heitä pidettiin ajan tasalla tutkimuksen vaiheista ja etenemisestä.

## 6 TULOKSET

Tässä luvussa esitellään tutkimuksen tuloksia. Tarkasteltavaksi nostetaan huomaamatta katveeseen jäävät asiakasryhmät. Lisäksi esitellään Kelan ja kunnan välisiä yhteistyön instrumentteja, joita tutkimuksella löydettiin yhteistyön ketterän kehittämisen avuksi.

### 6.1 Erityisen tuen tarpeessa olevat asiakkaat

Oppimiskahvilassa erityisen tuen tarpeessa olevat asiakkaat nimettiin ryhmäksi asiakkaita, joilla on vaikeuksia saada palveluita. Esimerkiksi nostettiin asiakkaat, joilla on kognitiivisia ongelmia. Kahvilassa myös keskusteltiin äidin-kielenään muuta kuin suomea puhuvien yhteydestä erityisen tuen tarpeeseen. Keskustelijat olivat sitä mieltä, että yhteisen kielen puuttuminen ei yksin aiheuta erityisen tuen tarvetta, mutta jos siihen yhdistyvät kognitiiviset ongelmat, niin määritelmä täyttyy. Keskustelijoiden mukaan elämänkriisit ja yllätykselliset käänteet, kuten vakava sairastuminen, läheisen kuolema tai onnettomuus, aiheuttavat erityisen tuen tarpeen.

Myös osa päihde- ja mielenterveyskuntoutujista, asunnottomista, palvelutuetusti ja tehostetussa asumispalveluissa asuvista tai runsaasti kotiin tuotuja palveluja saavista asiakkaista nimettiin kuuluvaksi erityisen tuen tarpeen piiriin. Lisäksi mainittiin ”peräkammarinpojat” (jotka eivät hae etuuksia) ja vakavaa masennusta sairastavat. Oppimiskahvilassa huomioitiin, että sosiaalihuoltolainsäädännön perusteella erityistä tukea tarvitsevat myös alle 18-vuotiaat toimeentulotuen hakijat ja opintonsa/ koulunsa keskeyttäneet, pitkäaikaiset toimeentulotukiasiakkaat sekä ilman huoltajaa Suomeen tulleet alaikäiset.

Työpajassa pohdittiin myös erityisen tuen tarpeen määritelmää. Keskustelijoiden mukaan paitsi laki myös eri viranomaisien tulkinnat vaikuttavat siihen, miten erityisen tuen tarpeen asiakas määritellään. Erityisen tuen tarpeelle esiintyikin keskustelussa erilaisia näkökantoja sen mukaan, kumman organisaation kannalta erityisen tuen tarvetta arvioitiin. Lopulta kuitenkin niin keskustelussa kuin paperille kirjatussa yhteenvedossakin tuotiin esille molempien organisaatioiden näkemyksiä aiheesta.

Erityisen tuen tarpeessa olevat tunnistetaan keskustelijoiden mukaan toistuvasta avun tarpeesta etuuksien hakemisessa, ongelmina liitteiden toimittamisessa, etuuksien hakematta jättämisestä sekä rästytyvistä vuokrasta. Myös sosiaalityön tai muuhun apuun turvautuminen hakemusten teossa sekä vuokran ja laskujen suoramaksut Kelasta (esim. perustoimeentulotuesta) ovat viitteitä alentuneesta kyvystä toimia itsenäisesti.

Oppimiskahvilassa ilmaistiin, että tilanteen ratkaisemiseksi tarvitaan yhteistä palvelutarpeen arviointia sekä organisaatioiden välistä vuorovaikutusta kuten keskustelukanavia konsultoinnin tukemiseksi. Lisäksi oppimiskahvilassa mainittiin tulkkauspalveluiden tärkeä rooli maahanmuuttajien ja viittomakieltä puhuvien kommunikaatiohaasteiden ratkaisemiseksi. Tämä on tärkeää, jotta erityisen tuen tarve tunnistettaisiin mahdollisten kommunikointiesteiden taustalta. Lisäksi organisaatioiden välille tarvittaisiin yhteiset pelisäännöt helpottamaan tunnistamisprosessia.

Oppimiskahvilassa määriteltiin erityisen tuen tarpeen tämänhetkiseksi profiloinniksi asiakkaat, jotka ovat henkilökohtaisen Kela-neuvonnan piirissä esimerkiksi vammaisetuuden, sairauspäivärahan tai kuntoutuksen vuoksi. Henkilökohtaisen Kela-neuvonnan piiriin asiakkaat ovat päässeet usein toistuvan asioinnin jälkeen. Erityisen tuen tarpeessa oleviin luokiteltiin asiakkaat, joista kirjataan sosiaalihuoltolain tai lastensuojelulain mukainen ilmoitus kunnalle.

## **6.2 Työkäytäntöjä ja toimivia palveluprosesseja hiomalla parempaa asiakastuntemusta**

Vaikka oppimiskahvilan pääasiallisena tarkoituksena oli pohtia, keitä erityisen tuen tarpeen asiakkaat ovat, keskustelijat pohtivat myös Kelan ja kunnan erilaisia organisatorisia rooleja. Joustaviin toimintamalleihin erityisen tuen tarpeen tunnistamiseksi kirjattiin organisaatioiden välinen vuorovaikutus, tiedonvälitys ja pelisäännöt. Tunnistamista arveltiin helpottavan myös nykyistä laajempi elämäntilannekartoitus yhdessä asiakkaan kanssa. Tärkeänä pidettiin myös harjaantunutta aisteihin perustuvaa havainnointia sekä Kelan ja kunnan toiminnan järjestämistä yhteisissä tiloissa. Myös herkemmin tehty ajanvaraus

Kelan toimistolle tai Skypellä soittaminen tai puhelinajanvaraus Kelalle palvelisi erityisen tuen tarpeen tunnistamista. Tuolloin asiakasta osattaisiin odottaa ajanvaraukseen, eikä tunnistusta tarvitsisi tehdä ”asiakasvirrasta”.

Oppimiskahvilassa käytiin keskustelua myös organisaatioiden erilaisista tehtävistä. Kelan tehtäväksi katsottiin etuuspäätösten tuottaminen ja asiakkaiden ohjaus hakemusten täyttämässä sekä liitteiden toimittamisessa. Lisäksi Kelan tehtävänä nähtiin erilaisten palvelupolkujen löytäminen erilaisille asiakkaille, yksilöllisemmän opastuksen tarjoaminen erityisen tuen tarpeessa oleville sekä asiakkaiden sosiaalihuollon tarpeen tunnistaminen ja tarpeen mukaan sosiaalihuollon ilmoituksen tekeminen kunnalle. Sosiaalihuoltolaki nostettiin pöydälle, ja keskusteltiin sen velvoittavuudesta asiakkaan kokonaisvaltaisessa tukemisessa, ohjaamisessa ja asiakkaan itsenäisyyden vahvistamisessa. Kuntien sosiaalityön vastuullisena ja tärkeänä tehtävänä nähtiin heikko-osaisten asiakkaiden luonnostaan haavoittuvan aseman parantaminen.

### **6.3 Työkanavien, pelisääntöjen ja prosessien kehittämistä sekä tiedonkulun esteiden raivaamista**

Paikallisen PRO SOS -hankkeen yhteydessä kokeiltiin kunnan ja Kelan kesken erilaisia pilotointeja yhteistyökäytäntöjen parantamiseksi ja heikompiosaisen asiakkaan aseman turvaamiseksi. Analyysin perusteella kehittämistä tarvitaan yhteisten työkanavien ja käytäntöjen, yhteisten pelisääntöjen ja prosessien sekä tiedonkulun osalta. Valtakunnallisen PRO SOS -hankkeen parissa tehtyjen kokeilujen dokumenttiaineistossa toistuivat pääpiirteittäin samat kehittämiskohteet kuin paikallisessakin hankkeessa. Valtakunnallisessa aineistossa näyttäytyi edellisten lisäksi yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon näkökulmien vaikutusten pohtiminen. Alueelliset erot palvelutarjonnassa nähtiin riskinä asiakkaiden eriarvoisuuden lisääntymiselle. Tämän ehkäisemiseksi tärkeänä nähtiin etenkin etäpalvelujen edelleen kehittäminen.

Työkanavien kehittämiseksi ehdotettiin henkilökohtaisia puhelinnumeroita eri organisaatioiden työntekijöiden yhteydenpitoa helpottamaan. Kelan työntekijöille ei ole suoria numeroita. Sosiaalitoimen puolelle yhteyden saaminen koettiin hyvin sattumanvaraiseksi asiakastyön tiiviin luonteen vuoksi. Pitkän pohti-

misen jälkeen paikallisessa hankkeessa tultiin siihen tulokseen, että ajantasaisen yhteyden saamisen haasteena on molempien organisaatioiden työntäyteinen tilanne, jossa on kovin rajallisesti liikkumavaraa ja mahdollisuuksia vastata ”lennosta” puheluihin. Hakemuksen ratkaisemista ei voi yhteydenpitoa odotellessa viivyttää juurikaan, sillä perustoimeentulotuen lakisääteinen käsittelyaika on seitsemän arkipäivää. Puhelimitse käytössä olevat viranomaislinjat ja organisaatioiden väliset ”Skype-ringit” palvelevat akuuteissa asioissa, mutta niiden määrää ei pidetty riittävänä nykyiseen tarpeeseen nähden.

Toimeentulotuen kokonaisuudesta koettiin tarvittavan nykyistä tiiviimpi jäsenyys organisaatioiden kesken. *Kehittämisen kohteiksi nimettiin pelisääntöjen, työnjaon ja prosessien selkiyttäminen.* Tässä yhteydessä mainittiin myös tarve Kelan päätösten selkokielisyyden lisäämiselle. Lisäksi toivottiin yhteisiä pelisääntöjä palvelun koordinoinnille, koska nyt Kelassa ei tiedetä, milloin asiakkaalla voi olla mahdollisuus saada ennaltaehkäisevää toimeentulotukea. Ylijäämäisiä toimeentulotukilaskelmia siirtyy kuntaan kasapäin, enimmäkseen asiakkaiden turhaa toivoa lisäten. Kelan kautta kulkevissa hakemuksissa harkinnanvaraisten toimeentulotukihakemusten kirjo on suuri. Tämä on aiheuttanut tilanteita, että hakemuksia on perustoimeentulotukipäätösten jälkeen ohjattu kuntaan paljon. Niiden joukkoon mahtuu reilusti hakemuksia, joissa harkinnanvaraisen toimeentulotuen myöntöperusteet eivät täyty. Tilanteen parantamiseksi ehdotettiin toimeentulotuen kokonaisuutta käsittelevän tiedon lisäämistä. Tähän haasteeseen on ainakin osittain saatu apua piloteista, joita on tehty vastavuoroisesti toisen työhön tutustumalla.

Pilotointia tehtiin tutustumalla toisten työhön, yhteisen palvelutarpeen arviointimallin kehittämiseen ja kehittämällä malli vastaanottokeskuksesta kuntaan muuttavalle asiakkaalle. Kaikissa piloteissa kävi ilmi, että tietoa ja tiedon välittämistä kahden organisaation tekemästä työstä ja käytännöistä tarvitaan kummankin osapuolen kannalta kaikkein eniten. Esimerkkinä tästä nostettiin itsenäistyvän nuoren prosessi, jossa sosiaalitoimi on monen nuoren tilanteessa tehnyt pitkäjänteistä työtä saadakseen nuoren itsenäistymään esimerkiksi työttömien vanhempien luota. Tilaisuuden koittaessa päästä kuntouttavaan työtoimintaan tai työharjoittelupaikkaan nuori on hakenut monesti pidempien etäisyyksien vuoksi usein vuokratakuuta. Kela ei kuitenkaan ole katsonut riittäviä perusteita vuokratakuun myöntämiselle ja hylännyt anomuksen, koska



muuttoa pidetään välttämättömänä vain työ- ja opiskelupaikan saamisen tilanteissa. Sosiaalitoimen pitkälinen työ romuttuu tällaisessa hetkessä, kun järjestelmän tuki pettää ohjeiden organisaatioiden välisistä tulkintaeroista johtuen.

#### **6.4 Palvelutarpeen arviointi ja käytännöt asiain sujuumiseksi**

Yhteisessä palvelutarpeen arvioinneissa ja myös muussa yhteisessä työskentelyssä nousi esiin selkeä tarve palveluneuvojien lisäkoulutukselle sosiaalityön tarpeen tunnistamisessa. Lisäksi yhteistyötä helpottamaan tarvitaan varhaisista puuttumista mittaava työväline, kuten huoliseula. Huoliseulan avulla palveluneuvojat voisivat paremmin havainnollistaa työssään kohtaamaa asiakkaan huolta. Palveluneuvojien koulutuksen lisääminen nähtiin tärkeäksi, jotta kunnassa tiedettäisiin, mihin heidän konsultointiaan tarvitaan asiakkaan tilanteessa. ”Pelisilmän” harjaantumista toivottiin myös Kelan ratkaisutyöhön, jotta varhainen puuttuminen ongelmiin toteutuisi. Toimeentulotuen on tarkoitus turvata hyvinvoinnin kannalta välttämätön vähimmäistaso. Se jää nyt osin toteutumatta, koska asiakkaan asunnon säilyminen on nykyisessä tilanteessa uhattuna. Nykyisessä mallissa asiakkaan vuokrat ehtivät rästytyä usein liian pitkään, ennen kuin Kelasta aletaan varmentaa vuokran perillemeno toimeentulotuesta suoramaksulla vuokranantajalle. Näyttöä maksamattomista vuokrista tulee olla Kelassa kahden kuukauden ajalta, jotta katsotaan tarpeelliseksi tehdä muuta kuin ”maksaa asiakkaan pyynnön mukaisesti” etuus kerralla asiakkaan tilille.

Myös palvelutarpeen organisoinnissa, tehokkaasti toimivissa kaksisuuntaisissa työvälineissä sekä viestinnässä kaivattiin kehittämistä. Tavoittamisen esteet mainittiin jokaisessa palaverissa. Niitä tulee saada raivattua, jotta nopeasti muuttuvissa tilanteissa päästäisiin neuvottelemaan. Myös tietosuojaseikkoihin kaivattiin huomattavaa selvennystä. Yhteistyön aikana selvisi, että asiakkaan tietojen luovuttaminen kunnalta Kelaan on rajatumpaa kuin Kelasta kuntaan.

Palvelutarpeen arviointia toteutetaan erilaisista näkökulmista Kelan ja kunnan virastoissa. Toimintaa ohjaavat lait ja strategiat nousivat vahvasti esiin organisaation toimintojen taustalla. Kelan palvelutarpeen tarkastelu painottuu etuuk-

sien tarkasteluun ja maksatukseen. Pilotissa yhteistä palvelutarvearviota tehtäessä Kelan edustajien huomio kiinnittyi sosiaalityön moniulotteisuuteen asiakkaan elämäntilanteen arvioinnissa. Pilottien jatkuessa yhteinen näkemys vahvistui siitä, että Kelassa asiakkaan palvelutarpeen arviointi keskittyy tiiviisti (ehkä jopa liian tiiviisti nykyinen tehtävä huomioiden) talouteen. Talouteen keskittyvän elämäntilanteen kartoituksen ei nähty edistävän asiakkaan palvelutarvetta kokonaisvaltaisesti. Työvälineitä ja resursseja peräänkuulutettiin asiakkaan kokonaisvaltaiseen toimintakyvyn kartoittamiseen. Pelkän talousnäkökulman ei nähty tukevan erityisryhmien tarpeita riittävästi.

Huolta palvelutarpeen arvioinnissa koettiin yhteisesti siitä, että sähköisen hakemuksen myötä osaa asiakkaista ei enää tavoita. Tässä joukossa on paljon nuoria, alle 25-vuotiaita digitaitoisia hakijoita. Ennen perustoimeentulotuen siirtymistä Kelaan nuorten palvelutarve selvitettiin sosiaalitoimistossa, jolloin motivointia yhteistyöhön lisäsi raha. Maksatuksen siirtyminen Kelaan on haastanut sosiaalitoimea löytämään uusia keinoja asiakkaiden tavoittamiseen.

Yhteistyön käytännön ratkaisuja voitaisiin helpottaa viestinnällä, riittävällä resursoinnilla, ajantasaisilla työvälineillä (Skype for business, tablettitietokoneet) ja keräämällä palautetta yhteistyöstä. Viestintään liittyi toive, että asiointia puhelinajanvarauksella lisättäisiin esimerkiksi markkinoimalla. Pilottikokeilussa asiakas meni asioimaan varatulle ajalle sosiaalitoimeen ja sieltä soitettiin yhdessä virkailijan kanssa (ennakkoon Kelalle varatulla puhelinajalla) Skype-puhelu Kelaan, jossa puhelun aikana täytettiin suullinen toimeentulotukihakemus. Samalla sovittiin liitteiden toimittamisesta.

Ajanvarauksella soittaminen nähtiin helppona ratkaisuna niille, joilla on vaikeuksia saada palvelua. Etuna nähtiin myös se, että sosiaalityö pystyisi säilyttämään yhteyden asiakkaan elämään avustamalla häntä hakemiseen liittyvissä haasteissa. Piloteissa nousi esiin myös ajatus siitä, tuleeko sosiaalityön uudeksi ”sisäänheittorooliksi” oikolukea Kelan koukeroisia päätöksiä. Kuva 4 (sivulla 59) tiivistää keskeiset seikat, joita Kelan ja kunnan yhteistyössä tulisi kehittää erityisryhmien palvelemiseksi.



Kuva 4. Kelan ja kunnan keskeiset kehitysalueet erityisryhmien palveluissa

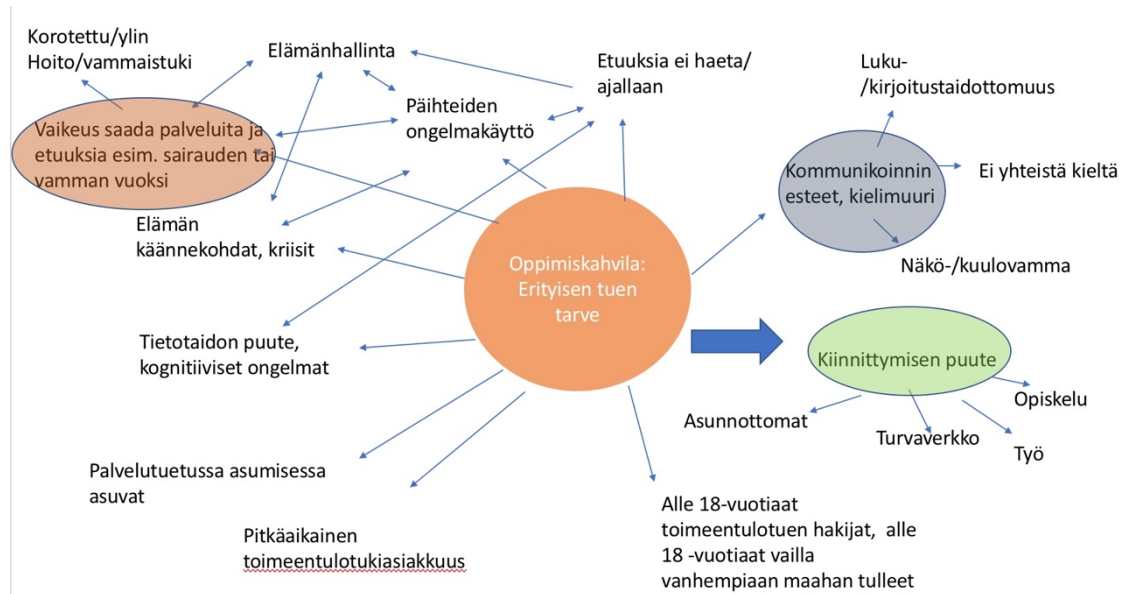
Vastaanottokeskuksen asiakasohjauksen mallissa tiedottaminen ja sovituista asioista kiinnipitäminen nousivat ratkaisevan tärkeäksi erityisryhmien palveluiden kannalta. Myös tulkkipalvelut mainittiin tarpeelliseksi järjestelyksi asioiden selvittelyssä. Maahanmuuttajien asiointimallissa nostettiin kehittämiskohteiksi vuokravakuuksien ja muuttokulujen pikaiset toimeentulotukiratkaisut asuntotarjouksen jälkeen. Riittämättömän kielitaidon ja sosiaalietuuksien varaan rakentuneiden tulojen vuoksi vastaanottokeskuksen henkilökunnan vastuulle jäivät käytännössä kaikki muuttoon liittyvät järjestelyt. Mikäli päätös vuokravuokruudesta ja muuttokulusta viivästyy siten, että asuntotarjous umpeutuu, uhkaa maahanmuuttajaa asunnottomuus.

Asiakasohjauksen mallissa ajanvarauksen sopiminen Kelaan katsottiin tarpeelliseksi. Sen nähtiin toimineen hienosti niillä paikkakunnilla, joilla on palveleva Kelan toimisto. Tämä järjestely on noussut merkittäväksi keinoksi estää vuokratien kertyminen. Monesti luku- ja kirjoitustaidottomat tai huonosti näitä taitoja osaavat maahanmuuttajat elävät siinä uskossa, että asiat rullavat kuntaan muuton jälkeen samalla tavalla kuten ennenkin.

## 7 YHTEENVETO

Tässä luvussa kootaan yhteen tutkimuksesta nousseita keskeisiä tuloksia suhteessa tutkimusongelmaan. Tutkimuksessa etsittiin havainnoinnin ja sisälönanalyysin kautta keinoja erityisen tuen tarpeen tunnistamiseen ja erityisryhmien toimeentulotuen palvelujen kehittämiseen. Erityisen tuen tarpeessa olevia asiakkaita nimettiin oppimiskahvilassa moninaisin tavoin. Keskustelun kuussa havaittiin, että erityisen tuen tarve voi olla pitkäaikaista tai lyhytaikaista. Selkeäksi yhdeksi nimittäjäksi nostettiin asiakkaiden vaikeus hakea itselleen etuuksia tai palveluja. Apukysymykset – ”keitä erityisen tuen tarpeen asiakkaat ovat” ja ”millaisista seikoista erityisen tuen tarpeen voi tunnistaa” – tukivat toinen toisiaan sekä auttoivat asiakkaiden tunnistamisessa ja nimeämisessä. Vastaukset koostuivat asiakasryhmistä, elämäntilanteista ja erilaisista asioinnin haasteista.

Erityisen tuen tarpeen tilanteet on tiivistetty oppimiskahvilassa tuotetun aineiston pohjalta kuvaan 5 (sivulla 61). Kuvasta käy ilmi tilanteiden laaja variaatio, joissa erityisen tuen tarve voi esiintyä. Omaa tulkintani kuvassa näkyy sinisen nuolen vieressä. Yhteisenä nimittäjänä asunnottomuuden, turvaverkon, työn tai opiskelun puuttumiselle tulkitsen **kiinnittymisen puutteen**. Kiinnittymisen puute voi liittyä perheeseen, työelämään, turvaverkkoon, koulutukseen tai yhteiskuntaan. Kiinnittymisen puute jättää ihmisen selviytymisen yhteiskunnan ja hänen omien voimavarojensa varaan. Kiinnittymisen puutteen taustalla voivat olla myös kykyjen puute, sairaudet, elämän käännekohtat tai kommunikoinnin esteet.



Kuva 5. Erityisen tuen tarpeen tilanteet oppimiskahvila-aineistossa

Toiseksi yhteiseksi nimittäjäksi erityisen tuen tarpeessa oleville nousi vaikeus saada palveluita. Kommunikoinnin esteeksi asettuu nykypäivänä usein kielimuuri, jolloin palveluneuvoja ja asiakas eivät löydä yhteistä kieltä tai löytävät vain muutamia yksittäisiä sanoja. Tällöin kokonaisymmärrys jää saavuttamatta. Kielimuurin taakse saattaa kätkeytyä myös muita ongelmia, jotka jäävät helposti havaitsematta kieliongelman takia. Tällaisia ovat esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomuus. Maahanmuuttajien ja pakolaisten kohdalla tämä on usein todellista. Maksussa oleva vammaistuki tai hoitotuki voi antaa signaalin palveluneuvojalle erityisen tuen tarpeesta. Yllättävä elämäntilanne voi puhkaista kriisin, jonka seurauksena hakija voi hetkellisesti menettää toimintakykynsä osittain tai kokonaan. Erityisen tuen tarvisijoissa etuuksien alikäyttö on mahdollista.

Kelan ja kunnan yhteistyön kehittämiseen erityisryhmien asiakkaiden palvelussa löytyi paljon ideoita alueellisten pilottikokeilujen ja valtakunnallisen PRO SOS -hankkeen aineistoa analysoimalla. Keskeiseksi kehittämistarpeeksi nostettiin sekä alueellisessa että valtakunnallisessa aineistossa työkanavat ja -käytännöt. Näihin liittyvät muun muassa tiedon saaminen vastapuolen työn käytänteistä sekä tiedon välittäminen eri organisaatioiden välillä. Myös yhteiset selkeät pelisäännöt ja toimivan palveluprosessin rakentaminen katsottiin kehittämisen keskeisiksi lähtökohdiksi.

Toisen työhön tutustuminen, sen ymmärtäminen ja yhteistyön haasteiden kipukohtien löytäminen ovat ensiaskeleita, jotta voidaan löytää se todellinen ympäristö, jossa asiakas liikkuu. Nykytilanteessa päätös perustoimeentulotuesta valmistellaan organisaatiossa tiukasti vallitsevien lakien ja asetusten puitteissa, eikä asiakkaan tilannetta nähdä kokonaisuutena yli hallintorajojen. Palveluissa on tapahtunut kehitystä ja kehittämistä tuleekin tulosten valossa edelleen jatkaa pilottikokeiluista saatuja kokemuksia hyödyntäen.

## 8 POHDINTA

Tässä luvussa tuloksia peilataan viitekehyksenä olevaan tarvepohjaiseen ajatteluun sekä esitetään jatkotutkimusideat. Moniammatillinen ryhmätyöskentely mahdollistaa parhaimmillaan rikkaan keskustelun syntymisen, mikäli osallistujat kokevat työskentelyilmapiirin luottamuksellisena, sallivana ja lopulta yhteiseen näkemykseen pyrkivänä. Tuolloin myös hiljaisemmat persoonat saavat kannustusta osallistua. Oppimiskahvilan teemojen puheenjohtajiksi valittujen henkilöiden asema saattoi vaikuttaa keskustelun kulkuun ja työskentelyn kirjalliseen tuotokseen. Organisaatorajat näkyivät joiltakin osin keskustelun etenemisessä ja avoimuudessa sekä eri teemoista kirjattujen asioiden määrässä.

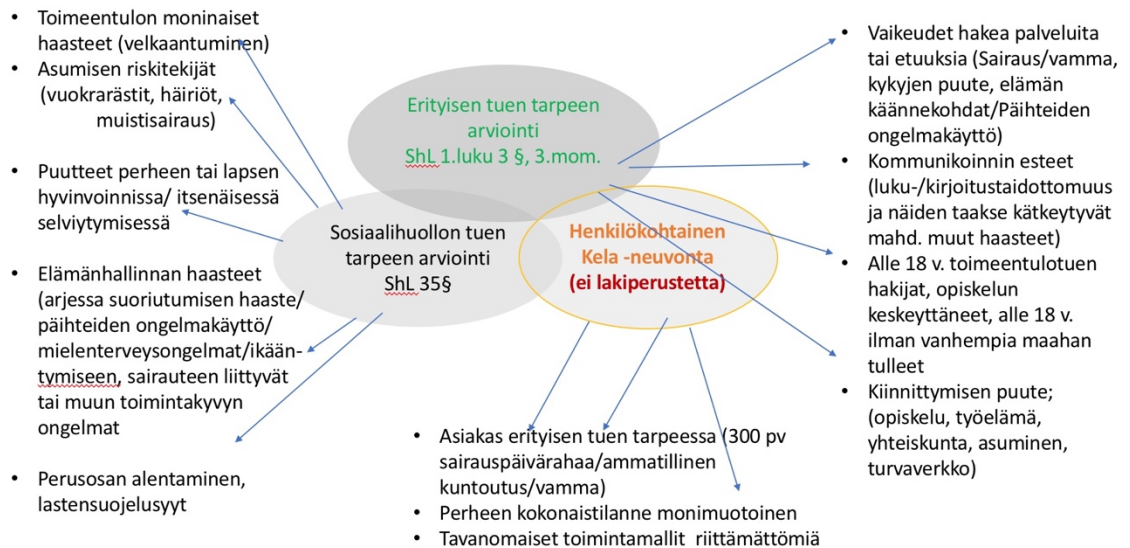
Oppimiskahvilan ensimmäisessä teemassa erityisen tuen tarpeen asiakkaiden määrittelystä nousivat selvästi esiin organisaatioiden väliset tulkintaerot. Käsitteen sisällöstä käytiin kuitenkin hedelmällistä keskustelua. Tämän lisäksi huomattiin, että yhteistoiminnassa ja samojen asiakkaiden asioita hoitavina tahoina on tärkeää tarkistaa, että toista ymmärretään oikein ja sama todellisuus käsitetään yhtenäisillä termeillä. Metsävainio (2013) korostaa, että yhteinen ymmärrys ja käsitteet sekä edelleen asioiden merkityssisällöt muodostuvat vuorovaikutuksen tuloksena.

Oppimiskahvilan teeman kaksi kysymyksenasettelu ”kuinka erityisen tuen tarve tällä hetkellä tunnistetaan Kelassa” saattoi olla ehkä hiukan kiusallinen kunnan edustajista. On myös mahdollista, että he kokivat, etteivät ole oikea taho kommentoimaan tätä asiaa. Toisaalta heille kuitenkin avautui mahdollisuus esittää oma näkemyksensä asiasta noin vuoden mittaisen yhteistyökokeimuksen perusteella. Haasteiden nimeäminen on mielestäni arvokasta tietoa Kelan ja kunnan väliselle yhteistyölle etenkin sellaisessa asiassa, joka on

saattanut jäädä arjessa katveeseen. Mikäli tämänhetkinen erityisen tuen tarpeen tunnistaminen vaatii enemmänkin kehittämistä, johon kunnan asiantuntijatyössä on mahdollisesti havahduttu, antoi työpaja mahdollisuuden ottaa asia puheeksi. Toisaalta yhteistyön keskinäisistä suhteista rakentuvan ilmapiirin on oltava luottamukseltaan hyvin vahva, jotta tiiviissä työpajatyöskentelyssä löytyisi rohkeutta tuoda puutteet esiin. Lisäksi kysymyksenasettelussa esiintynyt ”tämänhetkinen” ajan ilmaisu rajoitti ryhmän vapautunutta ideointia.

Teeman kolme keskustelusta huomasin, että Kelan ja kunnan lyhyeen historiaan mahtuu lukuisia tilanteita, joissa toimintamalleja olisi tarvittu. Kunnan puolelta nostettiin kahdessa pöytäkeskustelussa esiin kokemus siitä, että asiakkaita, joilla on vaikeuksia hakea etuuksia ja palveluita, on yhteistyön aikana joutunut kahden luukun väliin pompoteltavaksi. Jotkut asiakkaat ovat tarvinneet ”sanoittajaa” kunnan puolelta, jotta heidät on saatu kiinnittymään Kelan palvelujen piiriin. Tämä koettiin erittäin huolestuttavaksi ilmiöksi.

Yhteisenä selittävänä taustatekijänä vaikeudelle saada palveluja ja etuuksia näen toiminnan koordinoinnin tai ennakkoinnin puutteet, osaamattomuuden tai molemmat yhdessä. Erityisen tuen tarpeen tilanteesta löytyy jonkin verran yhtäläisyyksiä myös sosiaalisen tuen tarpeen arviointiin ja henkilökohtaiseen Kela-neuvontaan. Kelan järjestelmätiedoissa pitäisi näkyä asiakkaan myös maksussa olevat mahdolliset hoitotuki- tai vammaisetuudet ja myöskin tilanne, jossa hakijan oikeus sairaspäivärahaan on täyttymässä. Silloin hän voi saada henkilökohtaista neuvontaa työkyvyn selvittelyn ja ammatillisen kuntoutuksasian yhteydessä. Näissä tilanteissa asiakkaille tarjotaan henkilökohtaista apua ajanvarauksella. Nähdäkseni näillä toimenpiteillä parannettaisiin myös erityisen tuen tarpeessa olevien asiakkaiden tunnistamista ja heille sopivien palvelupolkujen löytymistä. Kuva 6 (sivulla 64) osoittaa yhtäläisyyksiä erityisen tuen tarpeen, sosiaalihuollon tuen tarpeen ja henkilökohtaisen Kela-neuvonnan välisistä suhteista.



Kuva 6. Erityisen tuen tarpeen, sosiaalihuollon tuen tarpeen ja henkilökohtaisen Kela-neuvonnan perusteista löytyi samoja tekijöitä

Hajanaisten toimintatapojen ja organisaatioiden keskinäisen toimintatapoihin liittyvän epätietoisuuden (esimerkiksi tietämys toisen työnkuvasta) vuoksi asiakkaan saamaa palvelua ja sen arviointia on vaikea nähdä kokonaisuutena. Kelalla, kunnalla ja asiakkaalla on siitä omat käsityksensä. Asiaa ei helpota sekään, että tiedonsiirto toimii hajanaisesti eikä se, että järjestelmä toimii vain yksisuuntaisesti. Yhtenäisistä toimintatavoista keskustelu ja särmien hiominen ovat meneillään. Yhteiset tilat tuntuisivat tässä valossa avaavan paljon mahdollisuuksia yhteistoiminnalle.

Oppimiskahvilan tulosten purkamisen jälkeen sain kuulla, että parhaillaan erityisen tuen tarvetta on Kelassa juuri nimetty pohtimaan erillinen työryhmä. Tulokinta erityisen tuen tarpeesta ollaan tarkastelemassa uudestaan, jotta erityisryhmään kuuluvien asiakkaiden kokonaistilanne osattaisiin arvioida tarkemmin. Tälle on selvästi tarvetta, koska yhteisten asiakkaiden auttamisessa on tärkeää tietää, millaiset haasteet asiakkaan arkea vaikeuttavat.

Erityisen tuen tarpeen asiakkaiden tunnistamisessa on Kela-kunta yhteistyössä tämän tutkimuksen valossa vielä tehtävää. Inhimillisen ja ihmistä arvostavan työskentelyn perusta rakentuu ihmisen kohtaamisessa. Kohtaamisen arvo kasvaa erityisesti, kun tapaamme Salosen (2017) kuvaamia valtavirran ulkopuolelle jääviä asiakkaita ja muistetaan heidän haasteensa palvelujen piiriin pääsystä. Tämän tutkimuksen tulokset vahvistavat Hargien (2006) havaintoa muuttuvasta maailmassa, jossa kohtaamisen merkitys korostuu. Tämä



asettaa vuorovaikutustaidot ratkaisevaan rooliin kasvokkain tapahtuvassa työssä.

Viimesijaisen sosiaalietuuden ankkuroituminen Kelan asiakaspalveluun on tuonut asiakkaiden tuntemukset ja jopa hädän entistä selvemmin palveluneuvojien ”iholle”. Toimeentulotuen perustarpeiden keskiössä olevat hyödykkeet, kuten raha, ruoka ja lääkkeet, ovat niitä, joita asiakas palvelultaan ensisijaisesti odottaa. Niiden käydessä vähiin tai loppuessa tunteet voimistuvat ja voivat muuttua primitiivisemmiksi. Ahtaalle ajautuneet asiakkaat voivat olla epätoivoisia, arvaamattomia tai aggressiivisia. Palveluneuvojat kohtaavat päivittäin asiakkaita, joiden palvelutarpeen arviointi vaatii laajempaa osaamista kuin ennen toimeentulotuen Kela-siirtoa, vaikkakin Kelan palveluneuvojilla on vahva ammatillinen ote uusissakin tilanteissa. Palveluneuvojat hyötyisivät sosiaalialan koulutuksesta, joka antaisi valmiuksia kohtaamiseen ja asioiden ennakointiin.

Kohtaaminen ja asiakkaan tarpeeseen tähtäävä palvelu tulisi ottaa huomioon myös Kelan erinomaiseen asiakaskokemukseen tähtäävässä visiossa. Aaltosen ym. (2015) havainnoissa painottuivat nuorten kokemukset kohtaamisen puutteista julkisessa palvelujärjestelmässä. Vuorovaikutustaitojen kehittämisessä on Kelan ja kunnan sekä Kelan ja asiakkaiden välillä tarvetta. Tutkimukseni tulokset tukevat Stenvallin ja Virtasen (2012) havaintoa palvelun perustehtävästä. Asiakkaiden tarpeisiin tähtäävä palvelua on kirkastettava, jotta työ viimesijaisen toimeentulotuen piirissä olisi vaikuttavaa.

Lähteinen ja Hämeen-Anttila (2017) painottavat sosiaalihuoltolain tarkoitusta varhaisen puuttumisen edellytyksenä, ja kannustavat matalan kynnyksen palvelujen viemistä jalkautettaviksi asiakkaiden luonnollisiin konteksteihin. Jalavan ja Koiso-Anttilan (2013) ideoima ”ihminen edellä” -ajattelumalli tulisi kytkeytyä tiiviimmin byrokraattisen julkisen järjestelmän palveluihin. Tulosten valossa asiakkaan kokonaistilanteen arvioiminen jää sattumanvaraisuuden vuoksi hataraksi Kelan ja kunnan työkäytännöissä. ”Lennosta konsultointiin” asiakkaan tilanteen selvittämiseksi on ollut haastavaa löytää kahden erityyppisen organisaation aikataulutetusta arjesta. ”Ihminen edellä” -ajattelutapaan on

vielä matkaa yhteisen asiakkaan toimeentulotukiprosessissa. Hyvästä yrityksestä huolimatta monialainen ja joustava, asiakkaan tarpeista käsin rakennetussa yhteistyössä asiakkaan eduksi tarvitaan vielä linjakkuutta.

Yhteiset kokemukset hankkeen parissa lähensivät kuitenkin toimijoita keskenään. Tutuksi tuleminen madaltaa kynnystä yhteydenottamiselle jo luonnostaankin. Tämä ei kuitenkaan vielä automaattisesti tee parannusta asiakkaiden palveluihin ja työkäytänteisiin. Erityisen tuen tarpeessa olevien asiakkaiden ja erityisryhmien toimeentulotuen palveluissa on tulosten valossa tilausta nopeasti saatavasta tiedosta ja tiedon pikaisesta välittämisestä kahden organisaation välillä. Myös työkäytänteiden raamittaminen koettiin tärkeäksi.

Ratkaisuksi edellä mainituille haasteille esitettiin hankekokouksessa yhteisissä tiloissa toimimista, missä asiakkaan asioiden konsultoinnille kyettäisiin kenties helpommin järjestämään helpommin aikaa. Tätä kannattaisi kehitellä lisää ja tutkia sen mahdollisia hyötyjä. Yhteisen palvelutarpeen arviointi sekä suullisen hakemuksen tekeminen mahdollistuisivat kevyemmällä järjestelyillä, kun käytössä olisivat yhteiset tilat. Toisaalta tilat sitovat työntekijöiden toimintakulttuuria kuitenkin ihmisten muuttuviin tarpeisiin nähden liikaa. Myös tottumus tehdä työtä vakituisissa tiloissa kahlitsee luovien ratkaisujen hakemista etsiviä toimintamalleja. Toisaalta myös Skype-yhteydet mahdollistavat nopean tavoittamisen, kunhan kallis työaika ei kuluisi linjoilla jonottamiseen. Keskustelupöydissä nousi esille huoli viranomaislinjojen resursoinnin riittävydestä.

Tutkimukseni tulokset osoittavat myös, että Kelassa tarvittaisiin Blomgrenin ym. (2016) ehdottamia vastuutyöntekijöitä ja varhaisen puuttumisen mallia, joka sosiaalihuoltolain hengessä ehkäisisi ongelmien kasautumista. Kelan kokemattomuus asiakkaan kyvyistä hoitaa taloutensa itsenäisesti saattaa lisätä riskiä asiakkaan ongelmien kasautumiseen. Kela-siirron jälkeen on tehty havaintoja asiakkaiden vuokratien ja sähköjen katkaisujen lisääntymisestä. Blomgren ym. (2016) huomauttavat, että sosiaalipalvelujen parantamiseksi tarvittaisiin vastuutyöntekijöitä yli organisaatorajojen.

Virtanen ym. (2011) korostavat, että asiakkuusjohtamiseen tarvitaan kokonaisvaltaista kykyä hahmottaa palvelutarpeet organisaatioiden rajat ylittävinä kyn-

nyksinä, jossa kysytään henkilökunnan halua toiminnan kehittämiseen. Mielestäni tilanteissa, joissa nykyinen palvelumalli koetaan riittämättömäksi tulisi erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden palveluun kehittää *tehostetun palvelun yksikkö*. Yksikkö ei olisi sidottu kiinteisiin tiloihin, jotta se voisi joustavasti toimia pop up -tyyppisesti kansan pariin jalkautuen. Yksiköllä voisi olla käytössään useampia etäpisteitä Kelan ja kunnan tiloissa. Ryhmä koostuisi monimuotoisten ongelmien ratkaisemiseen koulutetuista sosiaalialan ja Kelan asiantuntijoista. Heidän osaamisessaan näkyisi myös vahvasti kohtaamisen ja verkostotyön asiantuntijuus. Tällaisella mallilla voitaisiin tarjota Aaltosen (2015) ehdottamia asiakkaan tarpeista käsin lähteviä räätälöityjä palveluja asiakaslähtöisesti. Tärkeää olisi myös kytkeä heidän osaamisensa Kelan palveluneuvojien kouluttamiseen ja joustavaan mentorointiin, asiakkaan, kunnan ja Kelan välillä. Tällä mallilla yhteistyön käytännön haasteisiin saataisiin organisaatorajat ylittävää ja alati etenevää kehittämistä.

Muuttuvassa ympäristössä ohjausta ja palvelua tulee rakentaa järkevänä toisensa tuntevana palveluverkkona asiakkaan tarpeista käsin. Ohjauksen ja palveluiden tulee taipua erilaisten asiakkaiden tarpeisiin, huomioida erilaiset asiointitavat ja tunnistaa näiden keskinäiset haasteet. Palvelujen nykyisessä kehittämisessä teknologiaosaaminen polarisoi Saikkosen (2017b) mukaan yhä vahvemmin yhteiskuntaa. Nikander ym. (2017) muistuttavat, että digitaalisten palveluiden varaan rakennettu verkko uhkaa syrjäyttää heikompiosaiset palvelujen piiristä. Välineiden, osaamisen ja verkkopankkitunnusten puute ei saa johtaa palvelujen heikkenemiseen. Palveluista poiskäännyttämiä tutkineet Blomgren ym. (2016) tiivistävät, että asiakaskokemus on kehittämisessä välttämätöntä, jotta voidaan huomioida heikko-osaisen ihmisen palvelutarpeet.

Kelan parempaan asiakkaiden ja heidän tarpeidensa tunnistamiseksi huomio tulee ohjata myös asiakkaan tietojen kirjaamiseen. Myös etuustyötä tekevien parissa hakijan asioinnin haasteet tulisi ottaa lähempään tarkasteluun. Muutoin on vaikea löytää erityisen tuen tai sosiaalihuollon tuen tarpeen merkkejä sähköisesti asioivista, mikäli kaikki koulutus kohdistetaan palveluneuvojiin. Ratkaisutyön ja palveluneuvonnan nivelpintoihin tarvitaan lisää havaintomateriaalia, jotta mahdolliset ongelmat Kelan sisäisessä tiedonkulussa havaittaisiin ja toisaalta toimenpiteet osattaisiin kohdistaa sinne, missä niille on käyttöä.

Sähköinen hakemus rajaa nykyisellään kapeaksi mahdollisuuden tarttua ongelmiin. Lisäksi ongelmien tarttumista rajoittaa Kelan lyhyt kokemus aiheesta ja välineiden puuttuminen huolien etsintään. Järvikoski ja Härkäpää (2011) muistuttavat, että merkit, jotka johtavat sosiaaliturvan varassa elämiseen ja sosiaalisen syrjäytymiseen, tulisi havaita ajoissa. Nykyisin monen organisaation puheissa painopiste on ennaltaehkäisevässä tuessa, jonka tarkoitus on puuttua tilanteisiin ajoissa ennen kuin asiakkaan tilanne ”kroonistuu” osaksi normaalia arkea. Tilanteen tarkempi kartoitus ja suunnitelmallinen interventio varhaisessa vaiheessa ovat tärkeitä, jotta ongelmat eivät kasaudu. Etenkin nuoren koulutuksensa keskeyttäneen asiakkaan tarvitsema tuki on yhteiskunnalliselta kannalta katsottuna muutakin kuin taloudellinen. Yhteisen katseen tulee tavoittaa nuorten lisäksi myös vanhukset, sairaat ja moninaisten haasteiden kanssa kamppailevat asiakkaat.

Tämän tutkimuksen tulosten valossa näyttää siltä, että Kelassa palveluohjauksen rooli korostuu asiakaskunnan muuttumisen myötä. Kohtaaminen on keskiössä, kun tarkastellaan palveluita tarpeiden näkökulmasta. Uskallus tarttua haasteellisiin puheenaiheisiin kuten vuokratiloihin vaatii lujaa ammattitaitoa ja rohkeutta. Se on koettu vieraaksi työtavaksi Kelassa. Sille on kuitenkin selvää tarvetta, tai muutoin palvelutarpeen kartoituksella ei saada luotettavaa kuvaa asiakkaan tilanteesta. PRO SOS -hankkeen aikana on kehitelty suunnitelmia sosiaalityön tarpeen arviointiin. Opinnäytetyön tutkimuksen aikana asia on edennyt siten, että palveluneuvojille on parhaillaan suunnitteilla videokoulutus, jossa perehdytään tunnistamaan asiakkaan tarve, tuntemaan sosiaalihuollon palvelut ja ohjaamaan sosiaalihuollon palveluihin.

Palveluohjauksessa tulisi huomioida ensimmäistä kertaa toimeentulotukea hakevat asiakkaat. Myös kiinnittymisen puutteeseen tulee kiinnittää huomiota palvelutarvetta arvioitaessa. Toisaalta puuttumisen keinoja on myös kohdentettava sähköisesti asioiviin. Stenvall ja Virtanen (2012) näkevät, että sähköiset palvelut ovatkin tuoneet kohentumista palvelujen saatavuuteen ja saavutettavuuteen. Tämän käänköpuolena sähköisesti asioivissa saattaa olla myös niitä, jotka nostavat rahan kansalaispalkkana ja tyytyvät sen tarjoamiin mahdollisuuksiin. Kaikilla ei ole synnynnäistä poltetta löytää paikkaansa elämässään siltä alueelta, mikä keskimäärin yhteiskunnassa katsotaan tavoiteltavan arvoiseksi.

Asiakkaan saamien palveluiden kannalta on ratkaisevaa se, mitä seikkoja asiakkaan palveluohjauksessa huomioidaan ja kuinka asiakkaan tarpeisiin nähdessä liittyvät tärkeät sidosryhmät työskentelevät keskenään. Käytännössä kyse on siitä, miten asiakas osataan kohdata Kelassa, tunnistaa hänen tarpeitaan ja hyödyntää kuntien ja tulevaisuudessa maakuntien moniammatillisia verkostoja. Näihin seikkoihin toivon Kela-kunta-yhteistyömallin tuottavan vielä kuluvana vuonna sellaisia keinoja, joilla lujitetaan palveluosaamiseen tarvittavien työvälineiden käyttöä sekä ratkaistaan työnjakoon liittyvät koukerot siten, että ne ovat ohjeistuksineen asiakkaiden saatavilla. Samalla uskon, että PRO SOS-hankkeen kautta nousseilla kokemuksilla voidaan jo ennen hankkeen päättymistä nimetä kehittämisen jatkokohteet sekä tarjota kokeiluissa hyväksi havaittuja keinoja tuen tarpeen mittaamiseksi ja palvelun edelleen kehittämiseksi asiakas keskiössä-ajattelulla.

Hankkeen päättymisen jälkeen yhteistyön hedelmistä ja verkostosta on huolehdittava. Yhteistyö sosiaaliturvan kiinteämmässä verkossa on mahdollista vain voimavaroja yhdistämällä ja jatkuvan kehittämisen halulla. Myös Kelan tavoite *tarjota erinomainen asiakaskokemus yhdenvertaisesti ja vastuullisesti* vaatii tiivistä ja pitkäjänteistä työtä. Haluan uskoa, että Kelan toiminnan kehittämisyhtymykseen sisältyy halu varmistaa etuuspäätösten kansantajuinen sisältö. Viimesijaisen toimeentulotuen rajapinnassa organisaation sisäisen toiminnan organisointi heijastuu edelleen paitsi asiakas- myös sidosryhmäyhteistyöhön. Sidosryhmätyöskentelyyn satsattava aika ja halu ovat mielestäni perusta, jonka vaikutus asiakkaan palveluprosessiin on merkittävä. Palvelun tuottajien saumaton keskinäinen ymmärrys on joustavan ja asiakkaan tilanteeseen istuvan laadukkaan palvelun lähtökohta. Prosessien vaikutus toisiinsa kasvaa ihmisten hädän keskellä.

Puolentoista vuoden aikana perustoimeentulotukea hakeneiden joukossa on tavattu paljon tilanteita, joissa asiakkailla on hakematta jääneitä etuuksia, vuokratien lisääntymistä ja elämänhallinnan haasteiden kasautumista. Samalla tulee mielestäni kuitenkin tarkastella myös siitä, millaisissa asioissa on kehitytty ja miten sekä voitaisiinko jo jotain hyväksi havaittua ongelmanratkaisukeinoja hyödyntää käsillä oleviin haasteisiin. Asiakkaan rooli palvelujen käyt-

täjänä sekä Kelassa että kunnissa on helpompaa, kun perusteet palveluprosesseissa ja työnjaossa ovat kunnossa. Keskeistä on pyrkiä tuottamaan palveluja yhteiselle asiakkaalle siten, että rakenteet, ohjaus ja rahoitus eivät asetu joustavan toiminnan esteeksi. Heikoimmassa asemassa oleva asiakas hyötyy joustavista ja harkituista palvelupoluista, jotka eivät aiheuta turhaa byrokratiaa.

Mahdollisen jatkotutkimuksen aiheeksi voisi nostaa Kelan ryhmäpäälliköiden ja palveluneuvojien koulutus- ja osaamistaustan peilaamisen toimeentulotuen Kela-siirron aiheuttamiin osaamisvaateisiin. Tämä idea on esitetty myös Kelan tutkimusosaston toimesta. Haastattelututkimus auttaisi täydentämään kuvaa siitä, mitä tarvitaan heikompiensaisten tunnistamiseen Kelassa ja millaisia valmiuksia työntekijöiden, ja toisaalta ryhmäpäälliköiden saama koulutus näihin tehtäviin antaa.

## 9 LOPUKSI

Tämän opinnäytetyön loppuun saattaminen on ollut merkittävä, haastava ja tarpeellinen matka kirjoittajan ammatilliselle kasvulle. Prosessin aikana olen kokenut useita haasteita, joiden myötä olen tarkistanut tutkimussuunnitelmaa sekä tutkimuskysymyksiä ja metodeja. Se on saanut minut pohtimaan paitsi opinnäytetyön tarkoitusta, myös suhdettani elämään ja siinä selviytymiseen. Opinnäytetyöprosessin aikana olen kasvanut valtavasti. Samalla olen pystynyt kääntämään haasteet edukseni. Ennen kaikkea olen huomannut, että kuulun siihen vähemmistöön, jonka elämä on loppujen lopuksi mallillaan. Toisin on monilla niillä, joita tutkimukseni tarkastelee.

Olen kiitollinen siitä, että opinnäytetyö prosessin ajan yksi asia on kestänyt muutoksien tuulissa. Alusta loppuun asti olen säilyttänyt kiinnostukseni erityisen tuen tarpeessa oleviin asiakkaisiin. Olen tyytyväinen ja samalla huojentunut, että olen kokenut tämän matkan ja tutkimuksellani toivottavasti herättänyt keskustelua niiden ihmisten asemasta, joiden puolestapuhujat ovat harvassa.

Asioinnin sujuvuuden varmistaminen on välttämätöntä, jotta toimeentulotuen Kela-siirron vuoksi kenenkään hyvinvoinnin perusedellytykset eivät vaarannu. Erityisen tuen tarpeen määrittäminen organisaatioiden kesken on osuma

ajanhermolla olevaan asiaan. Iskemällä tällaiseen ilmiöön pystyimme havaitsemaan, että organisaatioiden erilaiset lähtökohdat sisältävät erilaista terminologiaa. Tulokset viittaavat siihen, että erityisryhmien huomioiminen palvelujärjestelmässä on jäänyt keskeneräiseksi. Toimivien palvelujen kehittämisessä on tärkeää ottaa asiakasnäkökulma huomioon etsittäessä asiakkaan kannalta ratkaisevia palveluun pääsyn esteitä. Toivon, että tutkimuksen tuloksia voitaisiin hyödyntää PRO SOS -hankkeen toiminnan ideointiin loppuvuoden ajan tiivistäen edelleen ”asiakas edellä” -ajattelua Kelan, kunnan ja maakunnan yhteistyössä. Ymmärtääkseni löysin matkalla jotakin uutta, kuten sosiaalihuollon tarpeen tunnistamisen, erityisen tuen tarpeen tunnistamisen ja henkilökohtaisen Kela-neuvonnan yhtäläisyydet. Iloitsen myös siitä, että tutkimukselleni on löytynyt heti tarvetta. Opinnäytetyötäni tullaan hyödyntämään Kelassa sosiaalihuollon tuen tarpeen tunnistamiskoulutuksen suunnittelun pohjana.

## LÄHTEET

Aaltonen, S., Berg, P. & Ikäheimo, S. 2015. Nuoret luukulla. Kolme näkökulmaa syrjäytymiseen ja nuorten asemaan palvelujärjestelmässä. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto/nuorisotutkimusseura.

Blomgren, S., Karjalainen, J., Karjalainen, P., Kivipelto, M., Saikkonen, P. & Saikku, P. 2016. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Eduskunta. 2016. Kelan ja kuntien yhteistyömalli toimeentulotuen toimeenpanossa. PDF-dokumentti. Saatavissa: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2016-AK-76679.pdf> [viitattu 11.4.2017].

Engeström, Y. 2004. Ekspansiivinen oppiminen ja yhteiskehittely työssä. Tampere: Vastapaino.

Eronen, A., Lehtinen, T., Landén, P. & Perälähti, A. 2016. Sosiaalibarometri 2016. Erytyskatsaus toimeentulosta ja sote-uudistuksesta. Helsinki: Soste.

Eskola, J. & Suoranta, J. 2008. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Jyväskylä: Vastapaino.

Forsberg, H. 2002. Asianosaiset ja marginaalia koskeva kerronta. Teoksessa Juhila, K., Forsberg, H. & Roivainen, I. (toim.) Marginaalit ja sosiaalityö. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 107–110.

Gullman, M. 2014. Rikostaustaisten oppimisvaikeudet - Kuka välittää? Teoksessa Metteri, A., Valokivi, H. & Ylinen, S. (toim.) Terveys ja sosiaalityö. Jyväskylä: PS-Kustannus, 52–61.

Haikara, P. 2017. PRO SOS – uudenlaista sosiaalityötä rakentamassa. Kaakkois-Suomen osahanke. Diaesitys 29.8.2017. Saatavissa: <https://moodle.xamk.fi> [viitattu 7.10.2017].

Haverinen, R., Kuronen, M. & Pösö, T. 2014. Sosiaalihuoltoa haastetaan. Teoksessa Haverinen, R., Kuronen, M. & Pösö, T. (toim.) Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Tampere: Vastapaino, 9–13.

Heinonen, A.-M. 2017. Kelan toimihenkilöiden näkemyksiä toimeentulotukityöstä. Uusi toimeentulotukijärjestelmä ei ole vielä valmis- tutkimus kehittämisen tukena. WWW-dokumentti. Verkko-seminaari 26.4.2017. Saatavissa: [https://www.youtube.com/watch?v=08pYk7\\_Rk4E](https://www.youtube.com/watch?v=08pYk7_Rk4E) [viitattu 20.2.2018].

Hiilamo, H., Niemelä, H., Pykälä, P., Riihelä, M. & Vanne, R. 2012. Sosiaaliturva ja elämänvaiheet. Suomen sosiaaliturvan kehitys esimerkkien ja tilastojen valossa. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. 15. painos. Helsinki: Tammi.



Hujala, A. 2018. Sote-uudistus: Massaräätälöinti ei riitä eniten apua tarvitseville. Blogi. Saatavissa: <http://blogs.uef.fi/puheenvuoroja/2018/02/01/sote-uudistus-massaräätälöinti-ei-riitä-eniten-apua-tarvitseville/> [viitattu 30.2.2018].

Huvinen, K., Joutsenlahti, R. & Metteri, A. 2014. Kokonaisen asiakkaan kohtaaminen ja pirstaleinen järjestelmä – aikuissosiaalityön asiakkaat terveystalveluissa. Teoksessa Metteri, A., Valokivi, H. & Ylinen, S. (toim.) Terveys ja sosiaalityö. Jyväskylä: PS-kustannus, 32–43.

Hytönen, J. 2015. Henkilökohtainen neuvontapalvelu auttaa yksilöllisesti. Verkkolehti. Sosiaalivakuutus. 2/2015. Päivitetty 27.5.2015. Saatavissa: <https://sosiaalivakuutus.fi/henkilökohtainen-neuvontapalvelu-auttaa-yksilöllisesti/> [viitattu 30.3.2018].

Hytönen, J. 2016. Saattaen vaihdettava. Verkkolehti. Sosiaalivakuutus. 3/2016. Saatavissa: <https://sosiaalivakuutus.fi/perustoimeentulotuen-tyonjako-hiotaan-loppuun/> [viitattu 27.4.2017].

Hytönen, J. 2018. Toimeentulotuen hakijoiden asema paranee Kelan ja kuntien yhteistyönä. Sosiaalivakuutus 1/2018. Saatavissa: <https://sosiaalivakuutus.fi/toimeentulotuen-hakijoiden-asema-paranee-kelan-ja-kuntien-yhteistyona/> [viitattu 20.3.2018].

Hämeenaho, P. 2016. Tieto, valta ja vastuu erityislasten hoidossa. Jyväskylän yliopisto. PDF-dokumentti. Saatavissa: [http://www.elore.fi/arkisto/2\\_16/hameenaho.pdf](http://www.elore.fi/arkisto/2_16/hameenaho.pdf) [viitattu 3.3.2018].

Hämeen-Anttila, L. 2016. Sosiaalihuoltolaki asiakkaiden tarpeiden jäsentäjänä. Teoksessa Kananaja, A., Lähteinen, M. & Marjamäki, P. (toim.) Sosiaalityön käsikirja. Helsinki: Tieto sanoma, 199–207.

Hämäläinen, S. 2011. Työyhteisön sisäisen viestinnän haasteet organisaation muutoksessa. Yhteisöviestinnän Pro gradu -työ. WWW-dokumentti. Saatavissa: <https://jyx.jyu.fi/dspace/handle/123456789/27084> [viitattu 25.1.2018].

Ihalainen, J. & Kettunen, T. 2016. Turvaverkko vai trampoliini: sosiaaliturvan mahdollisuudet. 10. painos. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Innokylä. 2015. Sosiaalihuoltolaki. Soveltamisopas. WWW-dokumentti. Saatavissa: <https://www.innokyla.fi/documents/1533196/39b8870b-2043-4868-b1b6-c49ddf1822ca> [viitattu 21.3.2018].

Innokylä. 2018. WWW-dokumentti. Saatavissa: <https://www.innokyla.fi/web/malli2825539> [viitattu 5.3.2018].

Jalava, J. & Koiso-Anttila, S. 2013. RAY-rahoitteisten järjestöorganisaatioiden haasteet ja matalan kynnyksen dilemma. Teoksessa Niemelä, M. & Saari, J. (toim.) Huono-osaisten hyvinvointi Suomessa. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 172–192.

Järvikoski, A. & Härkäpää, K. 2011. Kuntoutuksen perusteet. 5. Painos. Helsinki: WSOYpro.

Kaartinen, H., Leeman, L., Lääperi, R. Schneider, T., Valtari, S. & Keto-Tokoi, A. 2017 Mitä osallisuus on? Osallisuuden viitekehystä rakentamassa. Työpaperi 33/2017. THL julkaisuja. Saatavissa: [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135356/URN\\_ISBN\\_978-952-302-917-0.pdf?sequence=1](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135356/URN_ISBN_978-952-302-917-0.pdf?sequence=1) [viitattu 21.11.2017 ].

Kananen, J. 2014. Laadullinen tutkimus opinnäytetyönä. Miten kirjoitan kvalitatiivisen opinnäytetyön vaihe vaiheelta. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

Kananen, J. 2015a. Kehittämistutkimuksen kirjoittamisen käytännön opas. Miten kirjoitan kehittämistutkimuksen vaihe vaiheelta. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

Kananen, J. 2015b. Opinnäytetyön kirjoittajien opas. Näin kirjoitan opinnäytetyön tai pro gradun alusta loppuun. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja 202.

Kananen, J. 2017. Laadullinen tutkimus pro gradun ja opinnäytetyönä. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

Kananoja, A. 2017. Sosiaalityö ammattina. Teoksessa Kananoja, A. Lähteenen, M. & Marjamäki, P. (toim.) Sosiaalityön käsikirja. Helsinki Tietosanoma Oy, 27–32.

Kantojärvi, P. 2012. Fasilitointi luo uutta. Menesty ryhmän vetäjänä. Helsinki Talentum.

Kela. 2015a. Henkilökohtainen Kela-neuvonta. WWW-dokumentti. Päivitetty 19.10.2015. Saatavissa: <http://www.kela.fi/kela-neuvonta> [viitattu 20.2.2018].

Kela. 2015b. Perustulokeilu. WWW-dokumentti. Päivitetty 4.11.2015. Saatavissa: <http://www.kela.fi/perustulokeilu> [viitattu 29.1.2018].

Kela. 2016a. Kelan uudessa strategiassa asiakaskokemus nostetaan kärkeen. WWW-dokumentti. 17.6.2016. Saatavissa: [http://www.kela.fi/ajankohtaista-henkiloasiakkaat/-/asset\\_publisher/kg5xtoqDw6Wf/content/kelan-uudessa-strategiassa-asiakaskokemus-nostetaan-karkeen](http://www.kela.fi/ajankohtaista-henkiloasiakkaat/-/asset_publisher/kg5xtoqDw6Wf/content/kelan-uudessa-strategiassa-asiakaskokemus-nostetaan-karkeen) [viitattu 31.12.2017].

Kela. 2016b. Toimeentulotuen hakeminen yksinkertaistuu. WWW-dokumentti. 4.2.2016. Saatavissa: <http://www.kela.fi/-/toimeentulotuen-hakeminen-yksinkertaistuu> [viitattu 5.4.2018].

Kela. 2017. Toimeentulotuen kokonaisuus. WWW-dokumentti. Päivitetty 13.9.2017. Saatavissa: <http://www.kela.fi/toimeentulotuki-kokonaisuus> [viitattu 22.1.2018].

Kela. 2018a. Elämässä mukana – muutoksissa tukena. WWW-dokumentti. Päivitetty 2.2.2018 Saatavissa: <http://www.kela.fi/kela-lyhyesti> [viitattu 22.2.2018].

Kela. 2018b. Näin Kela palvelee. WWW-dokumentti. Päivitetty 2.2.2018. Saatavissa: <http://www.kela.fi/nain-kela-palvelee> [viitattu 24.2.2018].

Kela. 2018c. Strategia. WWW-dokumentti. Päivitetty 2.2.2018. Saatavissa: <http://www.kela.fi/strategia> [viitattu 3.3.2018].

Kela-kunta yhteistoimintamalli. 2018. PowerPoint-esitys 27.3.2018. Lappeenranta.

Kelan tilastot. 2017. Kelan henkilöstötietojärjestelmä.

Kolkka, M., Mantela, J., Holopainen, A., Louhela, J., Packalén, L. & Kaisvuori, T. 2009. Yhteiskunnallinen osaaminen. Haaste ja tehtävä. Helsinki: Kirjapaja.

Konkola, R. 2003. Yhdessä kehittäen. Helsingin ammattikorkeakoulu Stadian julkaisuja, Sarja A, Tutkimukset ja Raportit 2. Helsinki: Helsingin ammattikorkeakoulu.

Kriikku, M. 2017. Professori Juho Saari suomalaisista: ”Emme enää koe, että olisimme samassa veneessä”. Verkkodokumentti. Päivitetty 1.12.2017. Saatavilla: <https://yle.fi/uutiset/3-9957293> [viitattu 18.1.2018].

Laatu, M. & Heinonen, H.-M. 2017. Perustoimeentulotuen Kela-siirron voittajat ja häviäjät. Blogi. Päivitetty 26.9.2017. Saatavissa: <http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/3873> [viitattu 12.1.2018].

Lehtinen, U. 2011. Ammatillisuus ja käyttäjäkeskeisyys aikuiskasvatuksessa. Teoksessa Ladonlahti, T. & Pirttimaa, R. (toim.) Erityispedagogiikka ja aikuisuus. 5. painos. Helsinki: Palmenia, 43–70.

Lyhty, T. & Nietola, V. 2015. Dialoginen moniammatillisuus asiakastyössä. Teoksessa Asiakastyön menetelmiä sosiaalialalla. Näkki, P. & Sayed, T. (toim.) Helsinki: Edita, 142–158.

Lähteinen, M. & Hämeen-Anttila, L. 2017. Sosiaalihuollon lainsäädäntö. Teoksessa Sosiaalityön käsikirja. Kananoja, A. Lähteinen, M. & Marjamäki, P. (toim.) Helsinki: Tieto sanoma, 48–93.

Mattila, H. 2017. Miten Kelassa asioidaan? Kelan tutkimus. Työpapereita 128/2017. Helsinki: Kela. PDF-dokumentti. Saatavissa: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/228975/Tyopapereita128.pdf?sequence=4> [viitattu 29.3.2018].

Metsävainio, I. 2013. Hoitotyön opettajien yhteistyötaidot. Itä-Suomen yliopisto. Hoitotieteiden laitos. Pro gradu -työ. PDF-dokumentti. Saatavissa: [http://publications.uef.fi/pub/urn\\_nbn\\_fi\\_uef-20130802/urn\\_nbn\\_fi\\_uef-20130802.pdf](http://publications.uef.fi/pub/urn_nbn_fi_uef-20130802/urn_nbn_fi_uef-20130802.pdf) [viitattu 20.3.2018].

Moisio, P. 2017. Kela. Uusi toimeentulotukijärjestelmä ei ole vielä valmis- tutkimus kehittämisen tukena. Video. Verkkoseminaari 26.4.2017. Saatavissa: <https://www.youtube.com/watch?v=zIFCJD8TjIU> [viitattu 29.1.2018].

Mäki-Lohiluoma, K.-P. 2017. Uusi toimeentulotukijärjestelmä ei ole vielä valmis- tutkimus kehittämisen tukena. WWW-dokumentti. Verkkoseminaari

26.4.2017. Saatavissa: <https://www.youtube.com/watch?v=f4BZBXpRbFk> [viitattu 20.2.2018].

Mäntysaari, M. 2008. Syrjiikö Sosiaalityö? Teoksessa Helne, T. & Laatu, M. (toim.) Vääryyskirja. 4. Painos. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 115–132.

Nikander, J., Juntunen, E., Halmberg, A. & Tuominen-Thusen, M. 2017. Aikuisten parissa tehtävän työn osaamistarpeet. Opetushallituksen julkaisut ja selvitykset 2017:13. PDF-dokumentti. Saatavissa: [http://www.oph.fi/download/186322\\_Aikuisten\\_parissa\\_tehtavan\\_sosiaalialan\\_tyon\\_osaamistarpeet.pdf](http://www.oph.fi/download/186322_Aikuisten_parissa_tehtavan_sosiaalialan_tyon_osaamistarpeet.pdf) [viitattu 26.11.2017].

Nykänen, S. 2013. Ohjauksen monihallinnollinen ja moniammatillinen yhteistyö, tiedon muodostus sekä johtaminen. Teoksessa Korhonen, V. & Puukari, S. (toim.) Monikulttuurinen ohjaus- ja neuvontatyö. Jyväskylä: PS-kustannus, 157–169.

Näätänen, A.-M., Londén, P. & Peltosalmi, J. 2017. Sosiaalibarometri 2017. Helsinki: Soste (Suomen sosiaali- ja terveys ry).

Palvelutarpeen arviointi. 2016. WWW-dokumentti. Päivitetty 29.8.2016. Saatavissa: <https://thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/palvelujen-jarjestamis-prosessi/palvelutarpeen-selvittaminen> [viitattu 4.4.2018].

Perustoimeentulotuen siirto Kelaan. 2017. Kelan sisäinen arviointi 2017. Raportti. PDF-dokumentti. Saatavissa: <http://www.kela.fi/documents/10180/3571044/toturaportti0806.pdf/06f4fd6b-50de-4302-b6ea-ac5c2adb0ae9> [viitattu 6.1.2018].

Perustoimeentulotuki siirtyi Kelaan – toteutuivatko kuntien pelot? 2018. Blogi. Päivitetty 22.3.2018. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Saatavissa: <https://blogi.thl.fi/perustoimeentulotuki-siirtyi-kelaan-toteutuivatko-kuntien-pelot/> [viitattu 1.4.2018].

Pihlaja, J. 2004. Tutkimuksen ongelmia ratkaisemaan. Lahti: Soceda.

Pohjala, P., Aalto-Kallio, M., Englund, K., Heikkinen, H., Koivisto, J., Korhonen, S., Lyytikäinen, M., Peränen, N., Pitkänen, N. & Virtanen, K. 2014. Kohti avointa kehittämistä – matkaoppaana Innokylä. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

PRO SOS. 2016. PRO SOS – Uudenlaista sosiaalityötä rakentamassa. WWW-dokumentti. Saatavissa: <http://www.socom.fi/prososhanke/> [viitattu 1.3.2018].

PRO SOS -aineisto. 2018. Kela-kunta yhteistyön kokous 21.3.2018. Lappeenranta.

Rajavaara, M. & Ylikännö, M. 2016. Millaisia vaikutuksia toimeentulotuen Kela-siirrolla. Blogi. Saatavissa: <http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/3085>. [viitattu 1.5.2017].

Rissanen, S. & Lammintakanen, J. 2017. Sosiaali- ja terveydenhuolto johtamisympäristönä. Teoksessa Rissanen, S. & Lammintakanen, J. (toim.) Sosiaali- ja terveysjohtaminen. 3. painos. Helsinki: Sanoma Pro Oy, 15–38.

Räsänen, J. 2014. Voimaantuminen ja elämänpolitiikka. Voimaantumisen resurssiteoria, uskaltava vastuullisuus, valinta, optimointi ja kompensointi. Järvenpää: Julkiviestintä.

Roivainen, I. 2008. Yhteisölähtöisen otteen paikka aikuissosiaalityössä. Teoksessa Jokinen, A. & Juhila, K. (toim.) Sosiaalityö aikuisten parissa. Tampere: Vastapaino, 253–281.

Saari, J. 2011. Hyvinvoinnin kentät. Teoksessa Saari, J. (toim.) Hyvinvointi. Suomalaisen yhteiskunnan perusta. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University.

Saari, J. 2015. Huono-osaiset. Elämän edellytykset yhteiskunnan pohjalla. Helsinki: Gaudeamus.

Sahiluoto, T. 2015. Henkilökohtainen Kela-neuvonta. WWW-dokumentti. Saatavissa: <https://thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/itsenaisen-elamantuki/henkilokohtainen-kela-neuvonta> [viitattu 1.4.2018].

Saikkonen, P. 2017a. Miten huomioida yhdenvertaisuus? Kokemuksia toimeentulotukiuudistuksesta. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. PDF-dokumentti. Saatavissa: [http://www.metropolia.fi/fileadmin/user\\_upload/Paula\\_Saikkonen\\_THL\\_Miten\\_huomioida\\_yhdenvertaisuus.pdf](http://www.metropolia.fi/fileadmin/user_upload/Paula_Saikkonen_THL_Miten_huomioida_yhdenvertaisuus.pdf) [viitattu 6.2.2018].

Saikkonen, P. 2017b. Uusi toimeentulotukijärjestelmä ei ole vielä valmis - Tutkimus kehittämisen tukena. WWW-dokumentti. Verkko-seminaari 26.4.2017. Kela. Saatavissa: <https://www.youtube.com/watch?v=R3UUhWKbmrM> [viitattu 27.1.2018].

Saikkonen, P. & Ylikännö, M. 2017. Mitä hyötyä on tutkimuksesta. WWW-dokumentti. Verkko-seminaari 26.5.2017. Saatavissa: <https://www.sli-deshare.net/kelantutkimus/mit-hyty-tutkimuksesta> [viitattu 16.11.2017].

Salonen. 2017. Syrjäytyminen väistää määritelmiä. Sosiaalivakuutus 31.5.2017. WWW-dokumentti. Saatavissa: <https://sosiaalivakuutus.fi/syrjaytyminen-vaistaa-maaritelmia/> [viitattu 16.1.2017].

Sayed, T. 2015. Ohjaus keskusteluun perustuvana menetelmänä. Teoksessa Näkki, P. & Sayed, P. (toim.) Asiakastyön menetelmiä sosiaalialalla. Helsinki: Edita Publishing Oy, 8–24.

Socom. 2016. Kaakkois-Suomen Sosiaalialan osaamiskeskus Oy. WWW-dokumentti. Saatavissa: <http://www.socom.fi/prososhanke/> [viitattu 2.3.18]

Sosiaalihuoltolaki 30.12.2014/1301.

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2018. Saatavissa: <http://stm.fi/toimeentulotuki>. Päivitetty 5.1.2018. [viitattu 22.1.2018].

Sosiaalinen tekijä. 2014. Ei vain rahan jakamista. WWW-dokumentti. Päivitetty 3.2.2014. Saatavissa: <https://sosiaalinentekija.wordpress.com/2014/02/03/ei-vain-rahamjakamista/> [viitattu 5.4.2018].

Stenvall, J. & Virtanen, P. 2012. Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen. Kehittämisen mallit, toimintatavat ja periaatteet. Helsinki: Tietosanoma.

Sukula, S. 2018. Nuorten tilanne haastaa palveluita. 2018. WWW-dokumentti. Verkko-seminaari 18.1.2018. Kela. Saatavissa: [http://www.kela.fi/documents/10180/6908023/Nuorten\\_tilanne.pdf/239f931d-9543-4d30-8cb9-539c06fc1328](http://www.kela.fi/documents/10180/6908023/Nuorten_tilanne.pdf/239f931d-9543-4d30-8cb9-539c06fc1328) [viitattu 27.1.2018].

Suomen sosiaaliturva. 2018. WWW-dokumentti. Päivitetty 5.3.2018. Saatavissa: <https://www.infopankki.fi/fi/elama-suomessa/maahanmuuttajana-suomessa/suomen-sosiaaliturva> [viitattu 1.4.2018].

Suominen, S. & Tuominen, M. 2007. Palveluohjaus. Portti itsenäiseen elämään. Helsinki: Profami Oy.

Tuomivaara, S., Kurki, A.-L., & Valtanen, E. 2015. Oivalluksia osallistuvasta innovaatiotoiminnasta - työpajamenetelmä esimiesten kehittämisen saamista tukemassa. Teoksessa Saarisilta, J. & Heikkilä, J. (toim.) Yhdessä innovoimaan - osallistuva innovaatiotoiminta ja sen johtaminen sosiaali- ja terveysalan muutoksessa. THL- loppuraportti. Helsinki: Terveystieteen ja hyvinvoinnin laitos, 78–90.

Työkykyneuvonta. 2015. WWW-dokumentti. Päivitetty 19.10.2015. Saatavissa: <http://www.kela.fi/tyokykyneuvonta1> [viitattu 1.4.2018].

Valtonen, H. 2017. Sosiaali- ja terveydenhuollon talous. Teoksessa: Rissanen, S. & Lammintakanen, J. (toim.) Sosiaali- ja terveysjohtaminen. 3. painos. Helsinki: Sanoma Pro Oy, 59–78.

Vilkka, H. 2007. Tutki ja kehitä. 1.–2. painos. Helsinki: Tammi.

Vilkka, H. 2015. Tutki ja kehitä. 4. painos. Jyväskylä: PS-Kustannus.

Virtanen, P., Suoheimo, M., Lamminmäki, S., Ahonen, P. & Suokas, M. 2011. Matkaopas asiakaslähtöisten sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämiseen. Tekesin katsaus 28/2011. Saatavissa: <https://www.tekes.fi/globalassets/julkaisut/matkaopas.pdf> [viitattu 10.11.2017].

Vuorento, M. & Franz-Koivisto, L. 2016. Maahanmuuttajataustaisen vammaisen lapsi ja hänen perheensä sosiaalipalvelujen asiakkaana. Teoksessa Järpinen, M., Metteri, A., Ranta-Tyrkkö, S. & Rauhala, P.-L. (toim.) Kansainvälinen sosiaalityö. Sosiaalityön tutkimuksen vuosikirja, 104–132.

Ylikännö, M. 2017. Uusi toimeentulotukijärjestelmä ei ole vielä valmis- tutkimus kehittämisen tukena. WWW-dokumentti. Verkko-seminaari. 26.4.2017. Saatavissa: <https://www.slideshare.net/kelantutkimus/uusi-toimeentulotukijarjestelm-ei-ole-viel-valmis-tutkimus-kehittamisen-tukena> [viitattu 27.4.2017].

Ylikännö, M. 2016. Lapsuuden köyhyys seuraa pitkälle- toimeentulotukea kehitettävä. Blogi. Saatavissa: <http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/3509> [viitattu 27.04.2017].